

Vappu Karjalainen  
Jarno Karjalainen

# Kuntouttava työtoiminta kunnissa

## Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta

RAPORTTI

**RAPORTTI 46/2011**

Vappu Karjalainen, Jarno Karjalainen

# **Kuntouttava työtoiminta kunnissa**

**Arvioita toiminnan järjestämistavasta  
ja kehityssuunnasta**



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

© Vappu Karjalainen, Jarno Karjalainen ja THL

Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy  
Tampere 2011

# Sisällys

## Tiivistelmä

1 Aluksi.....	5
2 Aktivointipolitiikka Suomessa.....	7
2.1 Aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnissa.....	7
2.2 Mitä aktivoinnin vaikutuksista tiedetään?.....	8
2.2.1 Kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia .....	8
3 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen muutos 1.1.2010 .....	10
4 Tutkimuskysymykset .....	11
5 Kysely kunnille .....	12
5.1 Esikysely .....	12
5.2 Kysely syksyllä 2010.....	12
6 Velvoittavuuden lisääminen - muutoksen merkitys.....	16
6.1 Suhtautuminen velvoittavuuden laajenemiseen .....	16
6.2 Toteutustavan muutos.....	17
7 Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, paikat ja henkilöstöresurssit.....	20
7.1 Asiakkaat .....	20
7.2 Työtoiminnan paikat.....	21
7.3 Henkilöstöresurssit .....	23
8 Kuntouttavan työtoiminnan toteutustapa .....	26
8.1 Työtoiminnan kesto .....	26
8.2 Työtoiminnan aikana asiakkaille järjestetyt palvelut .....	27
9 Siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta .....	32
9.1 Yleisimmät siirtymät .....	32
9.2 Työhön suuntaavien siirtymien parantaminen kunnassa.....	36
10 Yhteistyö ja seurantajärjestelmät .....	38
10.1 Yhteistyö ja sen kehittäminen .....	38
10.2 Kuntouttavan työtoiminnan seurantajärjestelmien toimivuus .....	40
11 Kuntouttavan ja aktivoivan toiminnan kehittäminen paikallisesti ja valtakunnallisesti.....	42
11.1 Paikallis-seudullinen kehittäminen.....	42
11.2 Valtakunnallinen kehittäminen.....	45
12 Tulokset suhteessa muihin vaikeasti työllistyviä koskeisiin tutkimuksiin ja alan uusiin kehittämisehdotuksiin .....	47
12.1 Yhteenveto tutkimustuloksista .....	47
12.2 Uusimmat keskushallinnon kehittämisehdotukset .....	50
13 Kunta aktiivitoimien osapuolena - kokoavia johtopäätöksiä .....	53
Kirjallisuusviitteet .....	56
Liitteet .....	58

## Tiivistelmä

Kuntouttava työtoiminta on kunnan järjestämää viime sijaista aktivointia pitkään työttöminä olleille ja muille vaikeasti työllistyville henkilöille. Kuntouttavan työtoiminnan lakia muutettiin vuoden 2010 alusta niin, että lain määrittelemä aktivointi tuli velvoittavaksi myös yli 25-vuotiaille, kun velvoittavuus alun alkaen koski vain alle 25-vuotiaita. Tässä raportissa kuvataan muutoksen vastaanottoa kunnissa: mitä on tapahtunut säädösmuutoksen jälkeen kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavassa ja toiminnan sisällöllisessä suuntaamisessa. Tarkastelussa ovat myös näköpiirissä olevat paikalliset ja valtakunnalliset kehitysnäkymät vaikean työttömyyden kysymyksessä.

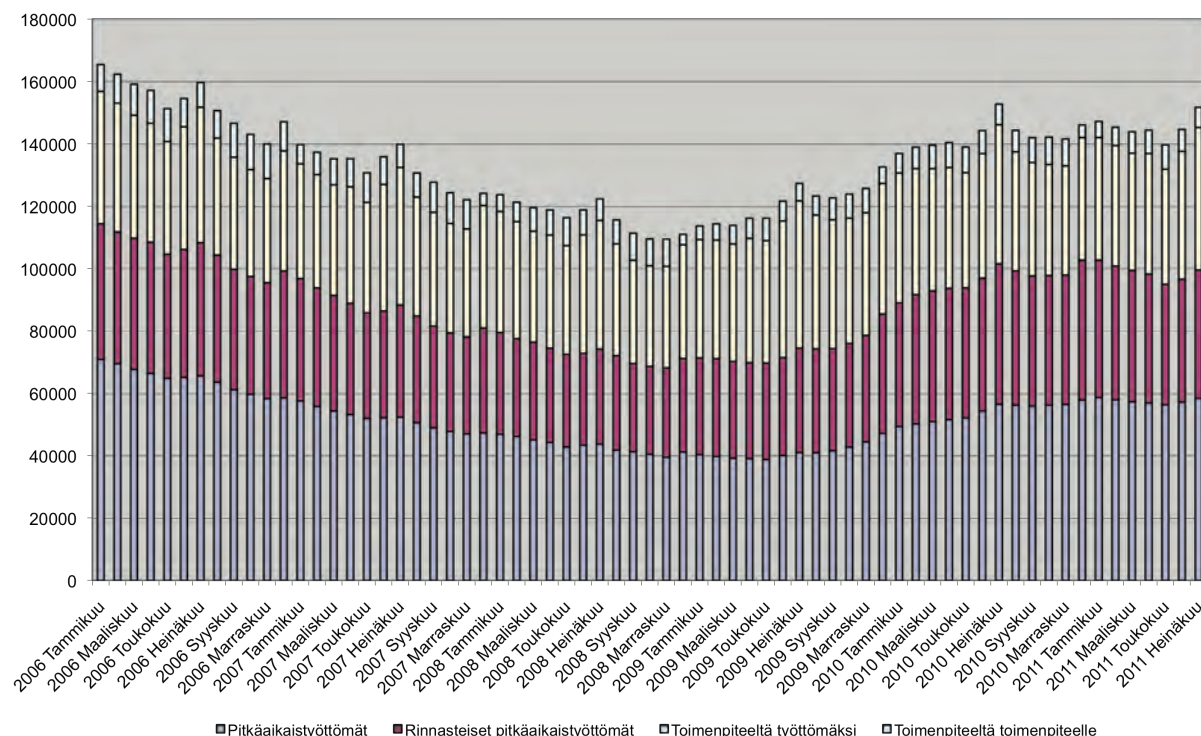
Tulosten mukaan kuntouttava työtoiminta on kehittynyt suhteellisen vakiintuneeksi aktiivitoimeksi kunnissa. Tilannetta ei suuremmin horjuttanut kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen yli 25-vuotiaisiin. Muutokset jäivät pieniksi eivätkä ne ole helposti erotettavissa toiminnan normaalista kehityksestä. Järjestämistapa on kehittynyt lain voimassaolon aikana yhä enemmän hoidolliseen ja kuntouttavaan suuntaan niin, että asiakkaille pyritään enenevästi järjestämään toimintajakson aikana terveystarkastuksia, tarvittavaa hoitoa ja kuntoutusta. Kuntien resurssivaje mielensterveys- ja päihdepalveluissa hankaloittaa kehitystä. Terveystarkastusten mukaan tulo aktiivitoimiin on ollut hidasta mutta se on selvästi vahvistumassa. Kunnissa on jonkin verran kuntouttavan työtoiminnan paikkojen lisäämistarvetta mutta tulosten perusteella ei voida sanoa vastaako nykyinen järjestämisyölyymi kuntouttavan työtoiminnan olemassa oleviin tarpeisiin. Henkilöstöresurssien lisääminen kuntouttavaan työtoimintaan on koettu osittain tarpeelliseksi mutta ei priorisoiduksi.

Kunnissa arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan johtavan enemmänkin sosiaali- ja hyvinvointipoliittisiin siirtymiin kuin työllistymiseen. Kunnissa ei ole juurikaan suunnitelmia palkkatukityön paikkojen lisäämisestä. Kiinnostusta työharjoittelu -/työelämävalmennuspaikkojen lisäämiseen on hieman enemmän. Kuntouttavan työtoiminnan kehittämishankkeet kunnissa ovat harvinaisia. Enemmänkin odotetaan kehittämissysäyksiä valtakunnan tasolta. Kuntouttavan työtoiminnan seurantarjestelmien toivotaan täsmentyvä ja selkiintyvän eri sektoreiden kesken.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen kytkeytyy siihen laajempaan ”kokonaispakettiin”, jolla pyritään etsimään ratkaisuja vaikeasti työllistyvien tilanteeseen. Osatyökykyisiä koskevat linjaukset suhteessa työelämään, heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäosallisuuden kysymys ja pitkäaikaistyöttömien palvelukonsepti työ- ja elinkeinohallinnossa ovat keskeisiä periaatteellisia asioita, joiden tuleviin linjauksiin kuntouttava työtoiminta asemoituu.

# 1 Aluksi

Vaikea työttömyys on kipeä kysymys kunnissa niin pitkäaikaistyöttömien kuntalaisten kuin kunnan oman palvelu- ja työllistämistehtävän kannalta. Ns. rakennetyöttömien<sup>1</sup> määrä näyttää pysyvän vuodesta toiseen – taloudellisista suhdanteista riippumatta – suhteellisen korkeana ollen vuoden 2011 alkupuolella noin 142 000.



Yksi sektori, työ- ja elinkeinohallinto, ei näiden ihmisten tukena riitä vaan kuntien tehtävä sekä kolmannen sektorin avustava rooli ovat tulleet vuosi vuodelta yhä keskeisemmiksi. Mikä on kunnan tehtävä tässä kokonaisuudessa? Mikä on kuntouttavan työtoiminnan merkitys aktiivitoimissa ja työllistymisessä? Miten toimia niin, että kunnan aktiivitoimet olisivat tuloksellisia ja kuntalaisten työelämästä syrjäytyminen vähenisi? – Raportissa keskitytään erityisesti kuntouttavan työtoiminnan tilaan ja järjestämistapaan kunnissa. Esillä ovat myös vaikeasti työllistyvien tukea koskevat ajankohtaiset kehitysnäkymät ja uusimmat muutosesitykset.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki (189/2001) on ollut voimassa kymmenen vuotta. Toiminta lähti kunnissa käyntiin vähitellen ja hitaanpuoleisesti (ks. Ala-Kauhaluoma ym. 2004). Vieläkin löytyy muutamia kuntia, joissa kuntouttavaa työtoimintaa ei ole lainkaan toteutettu. Viime vuosien aikana kuntouttavan työtoiminnan vuosittainen koko maan volyymi on vakiintunut noin 10 000 asiakkaaseen.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoittaa kuntia järjestämään aktivointia pitkäaikaistyöttömille. Lain tavoitteena on (1§) parantaa näiden ihmisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan toimenpiteeseen. Aktivointisuunnitelman laadinta käynnistää palvelukokonaisuuden toteutuksen ja tässä kokonaisuudessa

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Ns. rakennetyöttömiin tai vaikeasti työllistyviin luetaan (a) yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olevat, (b) yli vuoden työttömänä 16 kuukauden aikana olevat, (c) toimenpiteeltä työttömäksi jäävät ja (d) toimenpiteeltä toimenpiteelle siirtyvät (Findikaattorit, [www.findikaattori.fi](http://www.findikaattori.fi)). Kuvio s. 5: lähde: [www.findikaattori.fi](http://www.findikaattori.fi).



kuntouttavan työtoiminnan jakso voi olla yhtenä toimenä mukana. Kuntouttavan työtoiminnan aikana on mahdollista arvioida henkilön työ- ja toimintakykyä, järjestää tarvittavia tukipalveluja ja valmistella paluuta takaisin työelämään. Ns. rakennetyöttömyyden jatkuessa ja laman myötä yhä vain vaikeutuessa kuntouttavan työtoiminnan merkitys on alkanut korostua.

Tämä raportti on toinen osa THL:ssa tehtyä kuntouttavan työtoiminnan tutkimusta<sup>2</sup>. Raportissa tarkastellaan kuntouttavaa työtoimintaa valtakunnallisesti. Sen aineistona on THL:n loppusyksystä 2010 tekemä valtakunnallinen kysely kunnille. Kyselyssä kartoitettiin yleisellä tasolla kuntouttavan työtoiminnan organisoimisen tapaa ja tilaa kunnissa. Analyysi tuo siten esiin kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kaikkia kuntia koskevia kysymyksiä. Kyselyssä selvitettiin lakimuutoksesta (velvoittavuus ulotettiin myös yli 25-vuotiaisiin 1.1.2010 alkaen) aiheutuneita seurannaisvaikutuksia kunnissa, kun muutoksesta oli kulunut reilu puoli vuotta. Tässä raportissa tarkastellaan kuntouttavaa työtoimintaa myös suhteessa useisiin keväällä 2011 valmistuneisiin tutkimuksiin, ministeriölinjauksiin ja selvitysmiesraportteihin.

---

<sup>2</sup> Ensimmäinen osa Raportti Jarno Karjalainen & Vappu Karjalainen: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? valmistui joulukuussa 2010. Siinä tarkasteltiin kuntouttavan työtoiminnan sisältöä ja siirtymä työtoimintajakson jälkeen. Tutkimusaineisto kerättiin pääkaupunkiseudulta ja tutkimus toteutettiin osana Euroopan Sosiaalirahasto (ESR) -rahoitteista ASKEL-hanketta, jossa kehitetään asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia, jotka tukevat erityisesti pitkäaikaistyöttömien, vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä. [www.thl.fi/askel](http://www.thl.fi/askel).

## 2 Aktivointipolitiikka Suomessa

Kuntouttava työtoiminta on aktivointipolitiikkaa, joka saapui Suomeen 1990 –luvun loppupuolella EU:n ja muiden pohjoismaiden kautta. Aktivoinnin perustavoite on pitkäaikaistyöttömien saaminen takaisin työmarkkinoille. Tätä on alettu toteuttaa useimmissa maissa niin, että työttömyysturvaan/sosiaaliturvaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet arvioidaan uudelleen. Työttömyysturvan saaminen sidotaan ajallisesti aktivointiehtoon, jonka täytyttyä henkilö on velvollinen osallistumaan aktiivitoimiin. Kieltäytyminen johtaa työttömyysturvan karenssiin tai toimeentulotuen vähentämiseen. Ajatuksena on, että aktiivitoimiin osallistuminen aktivoi työttömiä niin että he vähitellen siirtyvät takaisin työmarkkinoille tai koulutukseen. Aktivointi on yhteiskuntapolitiikkaa, jossa painotetaan työsäkännin ensisijaisuutta ja pidetään pitkään jatkunutta työttömyyttä ei-hyväksyttävänä olotilana.

Suomessa sosiaaliturvan ehdollistamiseen ja aktivointiin liittyviä uudistuksia alettiin toteuttaa 1990-luvun loppuvuosina, jolloin työmarkkinatuen ehdollistaminen ulotettiin ensin alle 20 –vuotiaisiin (1996) ja sitten alle 25-vuotiaisiin (1997). Toimeentulotuen sanktiot työstä kieltäytymisen tilanteissa tulivat voimaan samoihin aikoihin (1996). 2000-luvun alussa syntyi laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja vuonna 2006 toteutettiin työmarkkinatuen aktivointi sitä 500 päivää saaneiden osalta. Viimeisin muutos koskee kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ulottamista myös yli 25-vuotiaisiin (2010) kun alun perin velvoitti vain alle 25-vuotiaita. Juuri viimeksi mainitun lakiuudistuksen toteutuminen on ollut tämän tutkimuksen lähtökohtana.

Aktivointipolitiikka on EU:n työllisyysstrategian mukaista ja toteutuu siten samansuuntaisina mutta kuitenkin kansallisina versioina Euroopan eri maissa. Lähtökohdiltaan aktivointipolitiikka on vahvasti työllisyys- ja talouspoliittista, ja useissa maissa valtio (erityisesti työhallinto) on vetänyt vahvasti paikallistoimijat (erityisesti kunnat) mukaan aktivointiin. Näin on käynyt myös Suomessa. Kuntien mukana olon myötä myös aktivoinnin sosiaalipoliittinen luonne ja merkitys on alkanut tulla esiin.

### 2.1 Aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnissa

Kuntouttavan työtoiminnan lakia valmisti maassamme STM:n asettama aktiivisen sosiaalipolitiikan työryhmä (2000). Kuten työryhmän nimi osoittaa, lähtökohtana oli harjoitetun sosiaalipolitiikan uudelleen arviointi työvoimahallinnossa jo aiemmin käynnistyneen aktivoinnin näkökulmasta. Tiedossa oli, että aktivoinnin kohteena olevat pitkäaikaistyöttömät ovat usein sekä työhallinnon että kunnan sosiaalitoimen asiakkaita. Näin siis myös kuntien tehtäväksi säädettiin aktivoinnin toteuttaminen ja aktivointiehdot kytkettiin toimeentulotukeen. Aktiivisen sosiaalipolitiikan uudistus konkretisoitui laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta. Siinä aktivointi kohdennettiin pitkään työttömänä olleisiin ja vaikeasti työllistyviin kansalaisiin. Lain toimeenpano tuli kunnan ja erityisesti sen sosiaalitoimen tehtäväksi mutta säädösten mukaan yhteistyössä työhallinnon kanssa.

Aktiivisen sosiaalipolitiikan käsitettä on sittemmin käytetty varsin yleisesti aktiivisen työvoimapolitiikan rinnalla, vaikka sen sisällöllinen määrittely on usein jäänyt epäselväksi. Yleisimmin aktiivinen sosiaalipolitiikka ymmärretään edelleenkin kunnan järjestämänä kuntouttavana työtoimintana. Rakenneellisen työttömyyden pysyvyys ja aktivointitoimien kehitys on osoittanut, että aktiivisen sosiaalipolitiikan konseptia olisi tarkoituksenmukaista sisällöllisesti täsmentää. Sen viitekehyksessä olisi mielekästä tarkastella ylipäänsä kunnan tehtävää vaikean työttömyyden kysymyksessä (ks. myös Karjalainen ym. 2008). Kuntahan osallistuu kuntouttavan työtoiminnan lisäksi muun muassa työvoiman palvelukeskus (TYP) – toimintaan, työllistää pitkäaikaistyöttömiä (palkkatuettu työ, työelämävalmennus/-harjoittelu), järjestää työttömien terveystarkastuksia, hoitaa ja kuntouttaa työttömiä jne. Aktiivisen



sosiaalipolitiikan jäsentäminen näiden tehtävien kokonaisuutena selkeyttäisi sekä sosiaalipolitiikan suhdetta aktivointiin ja rakennetyöttömyyteen että kuntien tehtävää ja asemaa suhteessa valtakunnalliseen työllisyys- ja talouspolitiikkaan. Esiin piirtyisi selväpiirteisemmin kuntien keskeinen tehtävä vaikeasti työllistyvien kansalaisten hyvinvoinnin ja sosiaalisen selviytymisen edistäjänä.

## **2.2 Mitä aktivoinnin vaikutuksista tiedetään?**

Aktivointi on kehittynyt käytännöiltään varsin monipuoliseksi kaikissa EU-maissa. Vuosien saatossa myös aktivoinnin asema ja tehtävä osana työllisyys- ja hyvinvointipalveluja on vähitellen kirkastanut ja sen toteuttamiseen liittyvä hallinnointi on saanut omat erityispiirteensä (van Berkel ym. 2011). Aktivoinnin vaikutuksia ja seurauksia on tutkittu sekä väestö- että yksilötasolla useissa maissa. Myös aktivointiin hallinnointiin liittyvä tutkimus on viime vuosina käynnistynyt.

On käynyt ilmi, että aktivoinnin arviointi- ja vaikuttavuustutkimukset toistavat hyvin samanlaista tulosta niin kansainvälisesti kuin kansallisesti. Aktivoinnin työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat osoittautuneet vaatimattomiksi, kun tuloksia tarkastellaan asiakkaiden siirtyminä työttömyydestä avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen. Aktivointitoimet, joiden kohteena ovat nuoret ja joissa on yhteyksiä yritysmaailmaan ja koulutusorganisaatioihin, ovat orastavien hyvien tulosten taustalla. Toistuvasti tutkimustulosten yhteenvedoissa on päädytty johtopäätöksiin, joiden mukaan aktivoinnilla on heikoista työllistymisvaikutuksista huolimatta ollut sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia vaikutuksia. Asiakkaiden sosiaalinen selviytyminen ja hyvinvointi ovat kohentuneet. Nämä tulokset ovat tulleet ikään kuin ”ylimääräisinä”, koska aktivoinnin vaikuttavuutta ja vaikutuksia on yleensä tutkimusasetelmallisesti lähestytty vain työllistymisen – so. työllisyyspoliittisten tavoitteiden – näkökulmasta. (Karjalainen 2011.) Kiinnostava kysymys onkin, voisiko aktivoinnilla olla konkreettisia sosiaali- ja hyvinvointipoliittisia tavoitteita ja niiden seurantaan kehitettyjä indikaattoreita. Nythän usein puhutaan laveasti vain aktivoinnin ”syrjäytymisen ehkäisemisen ja osallisuuden lisäämisen” tavoitteista. Tavoitteiden sisällöllinen erittely ja konkretisointi toisivat selkeyttä kuntien tehtävään vaikean työttömyyden kysymyksessä. Tämä voisi edelleen kirkastaa kuntien yhteistyötä ja työnjakoa työ- ja elinkeinohallinnon kanssa.

### **2.2.1 Kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia**

Kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia ja toimintaideologiaa on tutkittu maassamme lain voimaan tulon jälkeen. Lain toteutuksen alkuvaiheen tutkimustulokset osoittivat, että avoimille työmarkkinoille työllistyminen oli aktivointisuunnitelmaan sisältyvien toimenpiteiden toteutuksen jälkeen vähäistä. Toimenpiteillä – kuntouttava työtoiminta mukaan luettuna – todettiin kuitenkin noin puolen vuoden seuranta-ajan jälkeen olleen työkykyä ylläpitäviä vaikutuksia. Lisäksi tulokset osoittivat, että aktivointisuunnitelmaan osallistuminen lisäsi asiakkaiden uskoa tulevaisuuteen, joskin odotukset näyttivät seuranta-aikana heikkenevän, mikäli työllistymistä ei tapahtunut. (Ala - Kauhaluoma ym. 2004.) Lain mukainen aktivointisuunnitelma koettiin ainakin alkuvaiheissa mahdollisuutena saada henkilökohtaista palvelua verrattuna aiempiin rutiinipalveluihin työvoima- ja sosiaalitoimistoissa. Parantuneesta palvelusta huolimatta asiakkaiden työmarkkina-asema ei kuitenkaan juuri muuttunut. (Keskitalo 2008.)

Tämän tutkimuksen ensimmäisessä osassa (J.Karjalainen & V. Karjalainen 2010) tutkittiin asiakkaiden siirtymiä kuntouttavan työtoiminnan jälkeen pääkaupunkiseudulla vuosina 2008-2009. Tulosten mukaan yleisimpiä siirtymiä olivat paluu takaisin työttömäksi työnhakijaksi, uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso sekä siirtyminen hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Siirtymiä työelämään toteutui vähiten. Tulokset osoittivat, että kuntouttava työtoiminta on enemmän-

kin sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. Parhaimmillaan tämä tarkoittaa työkyvyn elpymistä ja kuntoutumista työelämään. Pulmana usein kuitenkin on, että asiakkaille sopivia oikeita työpaikkoja ei niin vain löydy ja siten saavutetut kuntoutumistulokset voidaan nopeastikin menettää. Näissä tilanteissa tarvittaisiin työ- ja elinkeinohallinnon työllisyyspoliittisten toimenpiteiden entistä joustavampaa vastaantuloa esimerkiksi uudenlaisten kouluttautumismahdollisuuksien muodossa. Tutkimus osoitti, että osalle asiakkaista kuntouttava työtoiminta voi olla ainoa yhteisöllinen toiminta, jossa he selviytyvät. Työtoiminnalla on tällöin toimintakykyä ylläpitävä luonne ja pohdittavaksi nousee sosiaalisen työtoiminnan ja kuntouttavan työtoiminnan kytkennät.

# 3 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja sen muutos 1.1.2010

Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) todetaan, että sen tarkoituksena on (1§) parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Lain perimmäinen eetos on siten selkeästi työllisyyspoliittinen mutta laissa säädetyt toimenpiteet ovat luonteeltaan aktivoivia ja kuntouttavia (aktivointisuunnitelma, tarpeelliset sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntouttavan työtoiminnan jakso). Kunta on ensisijaisesti vastuussa lain toimeenpanosta ja näin sen tehtävänä on järjestää pitkään työttömänä olleille aktivointi- ja kuntoutustoimia. Kyse on usein pitkäaikaisyöttömän henkilön alentuneesta työ- ja toimintakyvystä, ja sen palauttamisesta, vahvistamisesta tai tukemisesta. Laissa korostetaan yhteistyötä työhallinnon kanssa.

Laissa määritellään asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia. Pitkäaikaistyöttömät ovat velvollisia osallistumaan aktivointisuunnitelmaan laadintaan viranomaisten (työ- ja sosiaalihallinto) kanssa, ja nämä ovat velvollisia kutsumaan lain ehdot täyttävät työttömät henkilöt suunnitelman tekoon. Mikäli asiakas kieltäytyy osallistumasta suunnitelman laadintaan tai suunnitelman mukaiseen toimenpiteeseen (esim. kuntouttavan työtoiminnan jaksoon) on seurauksena sanktio (työmarkkinatuen katkaiseminen määräajaksi tai toimeentulotuen alentaminen). Aktivointisuunnitelma toimii eräänlaisena sopimuksena asiakkaan ja viranomaisen välillä. Niinpä osapuolet allekirjoittavat sen ja sitä kautta sitoutuvat sen toteuttamiseen.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta linkittyy osaksi maamme työllisyys- ja aktivointipolitiikkaa ja edelleen osaksi EU:n työllisyysstrategiaa. Lain sisällössä korostuvat aktivoinnin keskeiset kansainväliset periaatteet kuten velvoittavuuden lisääntyminen, työttömyysturvan sitominen entistä vahvemmin työhön (tai työhön paluun valmisteluun) sekä vastikkeellisuuden (workfare) lisääntyminen.

## Lakimuutos

Alun perin kuntouttava työtoiminta –lain toimenpiteet säädettiin velvoittaviksi alle 25-vuotiaille aktivointiehdon täyttäneille. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että nuorten oli osallistuttava lain mukaiseen aktivointisuunnitelman laadintaan ja siitä kieltäytyminen johti työmarkkinatuen maksamatta jättämiseen 60 päivän ajalta. Toimeentulotuen osalta kieltäytyminen johti perusosan leikkaukseen 20 prosentilla. Vuoden 2010 alusta lakia muutettiin niin, että velvoittavuus ulottuu jatkossa myös yli 25-vuotiaisiin. Muutoksen myötä samat velvoitteet alkoivat koskea kaikkia lain mukaisen aktivointiehdon täyttäviä pitkäaikaistyöttömiä. – Tässä raportissa analysoidaan muutoksen vastaanottoa kunnissa ja sen mahdollisia seurauksia tulevan toiminnan suuntaamiseen.

## 4 Tutkimuskysymykset

Tämän osatutkimuksen lähtökohtana on ollut kuntouttavan työtoiminnan lakimuutoksen seurausten kartoittaminen. Tavoitteena oli saada yleiskuva kuntouttavan työtoiminnan tilasta ja järjestämistavoista kunnissa vuoden 2010 loppupuolella, kun lakimuutos oli ollut voimassa reilut puoli vuotta. Tutkimuksen fokus on kuntouttavan työtoiminnan järjestämiskehikossa ja kuntien näkemyksissä toiminnan toimivuudesta ja tulevista näköaloista. Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten kunnissa suhtaudutaan kuntouttava työtoiminta -lain mukaisen velvoittavuuden laajentamiseen myös yli 25-vuotiaisiin?
2. Millainen on kuntouttavan työtoiminnan arvioitu volyymikehitys kunnissa?
3. Mikä on kuntouttavan työtoiminnan paikkojen tarve ja riittävyys kunnissa?
4. Miten kuntouttavaan työtoimintaan kytketään kuntien muita palveluja?
5. Millaiset ovat kuntouttavan työtoiminnan kehittämisnäköalat kunnissa?

Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva ja tilannetta kartoittava. Sen tarkoituksena on tuottaa valtakunnallista tietoa kuntouttavan työtoiminnan kehittämisen tueksi niin keskushallinto- kuin paikallistasollekin.

# 5 Kysely kunnille

## 5.1 Esikysely

THL teki esikyselyn kuntouttavan työtoiminnan muutoksesta uudistuksen tullessa voimaan vuoden 2010 alussa. Esikysely toteutettiin STM:n lähettämän kuntatiedotteen (tiedote kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta; STM, Kuntainfo 12/2009, 31.12.2009) yhteydessä. Esikyselyssä kartoitettiin muutamien kysymyksin kuntien suhtautumista kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden ulottamiseen myös yli 25-vuotiaisiin asiakkaisiin. Lisäksi kysyttiin kuntien kuntouttavan työtoiminnan yhteyshenkilöitä. Näin saatiin luettelo kuntien kuntouttavan työtoiminnan asiantuntijoista, joille sitten osoitettiin nyt raportoitava laajempi kysely. Esikyselyyn saatiin 105 vastausta (vuoden 2010 alussa yhteensä 342 kuntaa).

Esikyselyn mukaan kuntouttavaa työtoimintaa koskeva lakimuutos vastaanotettiin kunnissa ”rutiinimaisesti”. Periaatteessa muutosta pidettiin onnistuneena mutta kuntien näkökulmasta resurssitilanteen arveltiin vaikeuttavan muutoksen toimeenpanoa. Kunnissa oli pelkoa toimeentulotukiasiakkaiden lisääntymisestä velvoittavuuden ja sitä kautta mahdollisten karensien lisääntymisen myötä. Yhteistyötä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa toivottiin lisää ja erityisesti aktivointisuunnitelmien laatimisessa. Esikysely osoitti, että vielä löytyy muutamia pienehköjä kuntia, joissa kuntouttavaa työtoimintaa ei ole toteutettu lainkaan, vaikka laki tuli voimaan jo vuonna 2001.

## 5.2 Kysely syksyllä 2010

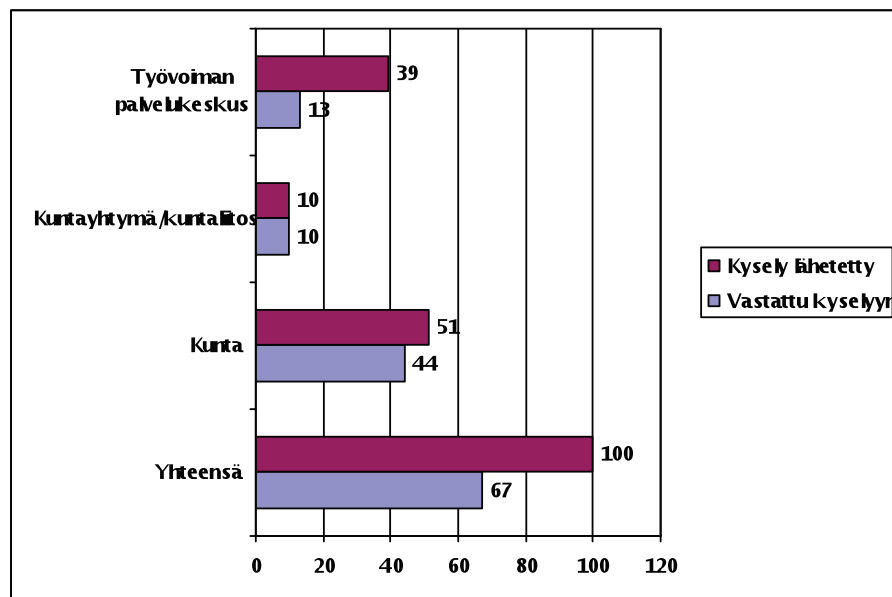
Jatkokysely lähetettiin esikyselyn kautta saaduille yhteyshenkilölle kunnissa, kuntayhtymissä / kuntaliitoksissa ja työvoiman palvelukeskuksissa. Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan järjestää kunnissa monin eri tavoin. Alun perin kunnat ovat järjestäneet kuntouttavaa työtoimintaa yhden kunnan toimintana. Osa kunnista on siirtänyt sosiaalipalvelujensa järjestämisen (myös kuntouttavan työtoiminnan) useiden kuntien muodostaman kuntayhtymän tai liikelaitoksen vastuulle. Osassa kunnista työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat vastuussa kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Sama kunta saattaa olla osapuolena sekä kuntaliitossa että työvoiman palvelukeskuksessa. Edelleen kuntouttava työtoiminta voi olla sijoitettu kunnassa myös muun hallinnonalan kuin sosiaalitoimen alaisuuteen. Kuntien hallinnollisen uudelleen organisoitumisen erilaisuudesta johtuen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuun selvittäminen osoittautui haastavaksi tehtäväksi.

Jatkokysely lähetettiin kaikille työvoiman palvelukeskusten (TYP) kuntapuolen yhteyshenkilöille silloin kun kunta oli osa TYP:a. Jos kunta ei ollut osa TYP:a, mutta osapuolena kuntayhtymässä /liikelaitoksessa, ja sosiaalitoimen palvelut oli siirretty kuntayhtymän hoidettavaksi, kysely lähetettiin kuntayhtymän yhteyshenkilölle. Muissa tapauksissa kysely lähetettiin kunnan yhteyshenkilölle (joitakin yhteyshenkilöitä selvitettiin erikseen). Näin menetellen kysely lähetettiin kaikkien 39 TYP:n kuntapuolen yhteyshenkilölle, 10 kuntayhtymän/kuntaliitoksen yhteyshenkilölle ja 51 yksittäisen kunnan yhteyshenkilölle. Jatkokyselyn saaneet henkilöt (yhteensä 100) edustivat organisaatioita, joiden toiminta kattoi yhteensä 231 kuntaa. Kysely toteutettiin loka-marraskuussa 2010 ns. webropol –kyselynä.

Kyselyyn saatiin 67 vastausta (vastausprosentti 67). Vastaukset kattoivat 104 kuntaa (30 % Suomen kunnista v. 2010). Asukasluvultaan nämä kunnat edustivat 51 % Suomen väkiluvusta (vuodenvaihteen 2009-2010 väkiluku). Aineisto edustaa hyvin kuntakenttää: mukana on niin isoja, suurehkoja kuin pieniäkin kuntia alueellisesti kautta koko maan. Kuntavastaajan yleisin työorganisaatio oli sosiaalitoimessa/sosiaali- ja terveystoimessa/sosiaalikeskuksessa tai perusturvaosastolla. Muita kuntavastaaji-

en työpaikkoja olivat kunnan työllisyyspalvelu/työllistämisyksikkö, työkeskus/toimintakeskus ja sosiaalisen kuntoutuksen yksikkö.

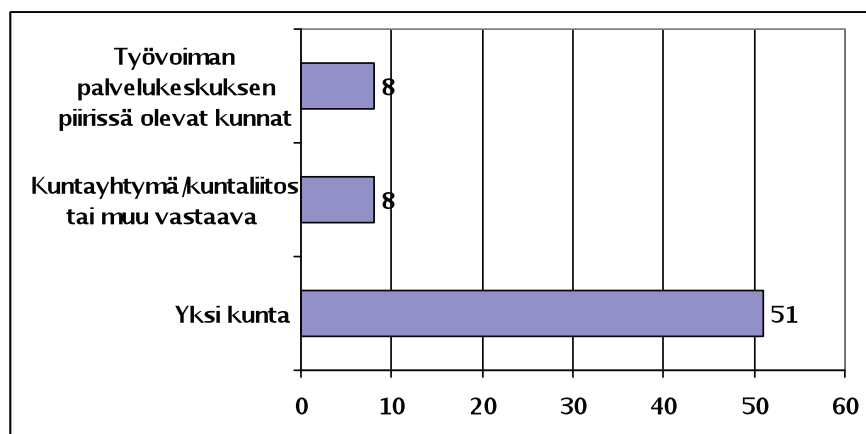
Kuvio 1. Kyselyn saaneet ja siihen vastanneet tahot



TYP:en yhteyshenkilöistä 13 vastasi kyselyyn (vastausprosentti 33), kuntayhtymien/liitosten yhteyshenkilöistä 10 (vastausprosentti 100) ja yksittäisten kuntien osalta 44 (vastausprosentti 86).

Kyselylomakkeella kysyttiin, mitä kuntamuotoa vastaajien antamat tiedot koskivat. Vastaajat eivät nimittäin aina vastanneet koko kuntayhtymän/kaikkien TYP:een kuuluvien kuntien osalta vaikka heidän kuntansa kuului niiden piiriin. Usein vastattiin vain yhden (oman) kunnan osalta. Vastaukset luokiteltiin lomakkeessa ilmoitettujen taustayhteisöjen mukaisesti uudelleen.

Kuvio 2. Kunnan organisoitumistavoittain annetut vastaukset.





TYP:t toimivat yleensä usean kunnan alueella. Viisi vastaajaa ei vastannut kaikkien ko. TYP:n piiriin kuuluvien kuntien osalta kyselyyn, vaan vain yhden kunnan osalta, joten nämä vastaukset luokiteltiin yhtä kuntaa koskeviksi vastauksiksi. Kaksi kuntayhtymän/kuntaliitoksen puolesta vastannutta vastasi vain yhden kunnan osalta, joten nekin luokiteltiin yhtä kuntaa koskeviksi vastauksiksi. 8 vastaajaa vastasi kyselyyn kaikkien kuntayhtymään/kuntaliitokseen kuuluvien kuntien osalta. Uudelleenluokittelun jälkeen TYP:ia koskevia vastauksia saatiin 8, kuntayhtymiä/kuntaliitoksia koskevia 8 ja yksittäisiä kuntia koskevia vastauksia 51. Kuntayhtymien/kuntaliitosten vastaukset kattoivat 32 kuntaa ja TYP:ien 21 kuntaa. Enimmillään yhden kuntayhtymän/kuntaliitoksen vastaus koski 8 siihen kuuluvaa kuntaa. Yhteensä vastaukset kattoivat siis 104 kuntaa. Alueellisesti saadut vastaukset jakautuivat seuraavan taulukon mukaisesti.

Taulukko 1. Vastausten alueellinen jakauma.

Maakunta	Kuntayhtymä/ kuntaliitos	TYP:n piirissä olevat kunnat	Yksi kunta	Kaikki yhteensä
Itä-Uusimaa		1		1
Uusimaa	2	2	2	6
Pirkanmaa		2	4	6
Kanta-Häme			1	1
Päijät-Häme	1	1		2
Kymenlaakso			1	1
Keski-Suomi	1		4	5
Satakunta			4	4
Keski-Pohjanmaa	1			1
Etelä-Pohjanmaa	1		3	4
Pohjanmaa			2	2
Pohjois-Pohjanmaa	1		5	6
Etelä-Karjala			1	1
Pohjois-Karjala			1	1
Etelä-Savo			1	1
Pohjois-Savo	1		5	6
Kainuu		1		1
Lappi			8	8
Varsinais-Suomi		1	9	10
Kaikki yhteensä	8	8	51	67

Alueellisesti kaikki maakunnat Ahvenanmaata lukuun ottamatta ovat mukana, mutta eniten vastauksia saatiin Varsinais-Suomesta ja Lapista, myös Uusimaa, Pohjois-Savo, Pirkanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa ovat muita paremmin edustettuina.

Kuntakyselyn tekeminen silloin, kun PARAS- hankkeen mukainen kuntien uudelleen organisoituminen on ollut meneillään ja osa kuntia on kuulunut TYP -toiminnan mukaisiin kuntayhteistyörakenteisiin, on monimutkaista. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu kunnissa liikkuu näiden eri organisoitumismuotojen kesken, usein lyhyenkin aikavälin jälkeen vastuutahon ”kotipesää” muutetaan. Kyselyllä on siten vaikea tavoittaa kunta- ja vastuusuhteiden - ja siten myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuun - vakiintunutta tilaa. Vastaukset valottavat kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä varsin erilaisista toiminnallisista näkökulmista, mikä vaikeuttaa erilaisten järjestämistapojen keskinäistä vertailua.

Kyselyn toteuttamisen aikaan oli siis kulunut runsas puolivuotta (n. 10 kk) kuntouttava työtoiminta – lain muutoksen voimaan tulosta. Tulokset kertovat muutoksen vastaanotosta ja sen ensi vaiheen vaikutuksista kuntouttavan työtoiminnan suuntaamiseen/kehittämiseen kunnissa.

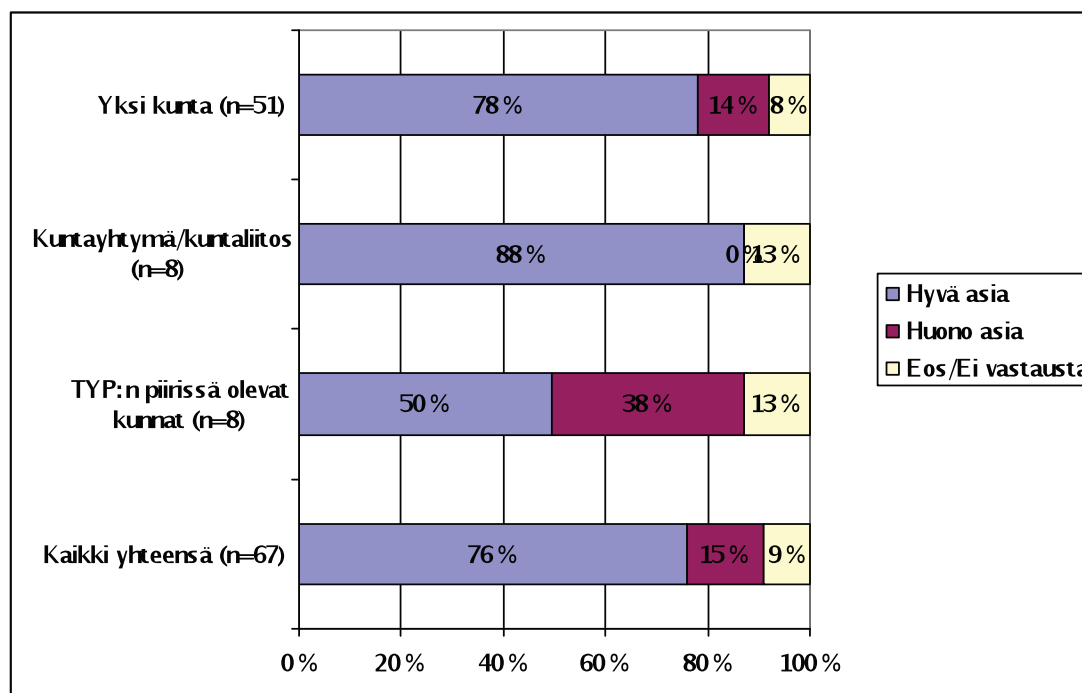
## 6 Velvoittavuuden lisääminen - muutoksen merkitys

Kuntouttava työtoiminta on aktivointia, jonka tavoitteena on ohjata pitkäaikaistyöttömät sosiaaliturvatuksilta takaisin työelämään sanktion uhalla. Asiakkaan on aktivointiehdon<sup>3</sup> täytettyään velvollisuus osallistua itseään koskevan aktivointisuunnitelman tekemiseen yhdessä sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinohallinnon työntekijän kanssa. Aktivointisuunnitelmaan voi yhtenä toimenpiteenä sisältyä myös osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan. Mikäli asiakas kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman tekoon tai suunnitelmassa sovittuun kuntouttavaan työtoimintaan, häneltä evätään työmarkkinatuki määräaikaaisesti ja /tai toimeentulotukea alennetaan. Lain tullessa voimaan velvoite koski vain alle 25-vuotiaita aktivointiehdon täyttäneitä asiakkaita. Vuoden 2010 alusta tuo velvoite ulotettiin myös yli 25-vuotiaisiin eli kaikkiin kuntouttavan työtoimintalain määrittämiin asiakkaisiin.

### 6.1 Suhtautuminen velvoittavuuden laajenemiseen

Kuviossa 3 on esitetty, miten kyselyyn vastanneet suhtautuivat lakimuutokseen ja siten velvoittavuuden laajentamiseen kaikkiin lain mukaisiin asiakkaisiin.

Kuvio 3. Kannanotot kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden lisäämiseen (n=67).



Valtaosa (76 %) vastaajista oli sitä mieltä, että lakimuutos ja velvoittavuuden lisääminen on hyvä asia. Vain 15 % vastaajista oli vastakkaista mieltä. 9 % ei muodostanut mielipidettä asiaan. Jonkin verran

<sup>3</sup> Aktivointiehdon täyttänyt asiakas on saanut joko työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tai molempia 8,5 – 12 kuukautta (alle 25 –vuotiaat) tai 2 – 2,5 vuotta (yli 25 –vuotiaat).

vastustavaa mielipidettä on TYP:n piirissä olevissa kunnissa ja eräissä niistä kunnista, jotka järjestävät yksinään kuntouttavaa työtoimintaa.

Tulos on varsin samanlainen kuin jo kuntouttava työtoiminta -lain voimaantulon alkuvuosina. Vuonna 2002 tehdyssä lain tarpeellisuutta ja onnistuneisuutta koskevassa kyselyssä (Ala-Kauhaluoma & Parpo 2002) 84 % sosiaalihoitajista oli sitä mieltä, että kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntö – ja siten aktivoimisen säätäminen kunnan tehtäväksi – vaikuttaa onnistuneelta. Kun mielipidettä kysyttiin silloin myös työvoimatoimistojen johtajilta, oli heidän suhtautumisensa hieman varovaisempaa (75 % piti uudistusta onnistuneena).

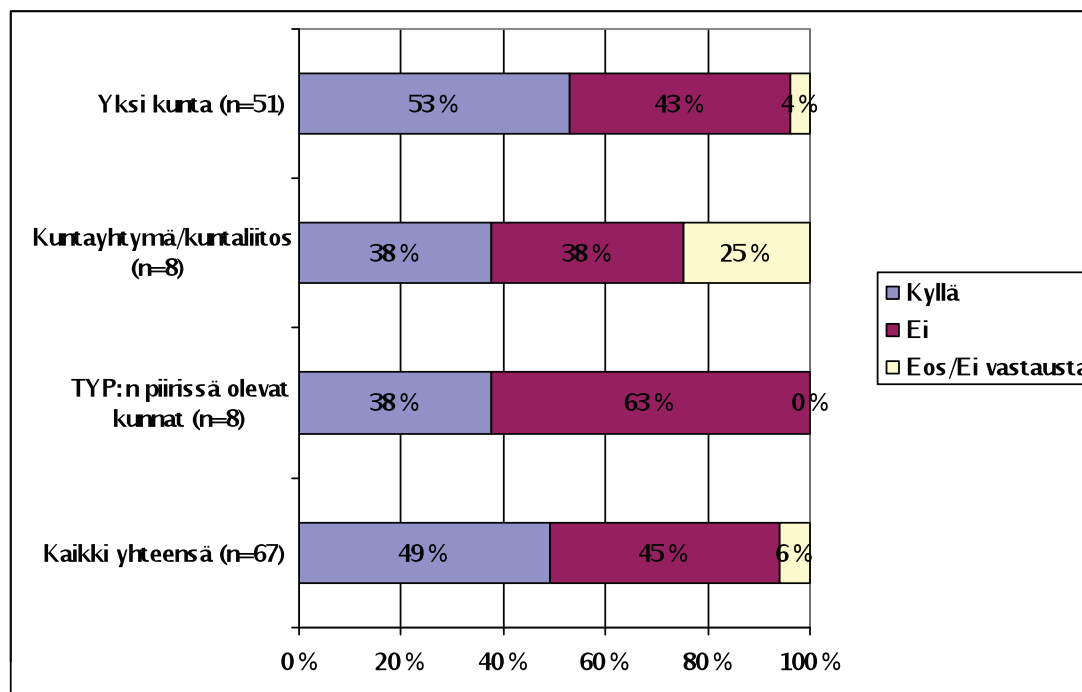
Tulos antaa viitteitä siitä, että kunnissa ollaan myönteisiä aktivoimisen jatkamiselle ja myös velvoittelun vahvistamiselle. Kuntien näkökulmasta aktivointiin osallistumisen kiristäminen on siten kannatettavaa politiikkaa. Toisaalta on syytä palauttaa mieliin, että jo ennen lakimuutoksen voimaan tuloa valtaosa lain mukaisissa toimenpiteissä olevista on ollut yli 25-vuotiaita eli lakia on jo sovellettu lähinnä yli 25-vuotiaisiin. Vain noin 10 % asiakkaista on ollut alle 25-vuotiaita (Kelasto). Velvoittavuuden muutos ei siten välttämättä tuonut lain käytännön toteutukseen sanottavaa muutosta.

Aktivoimisen velvoittavuuden vahvistuminen on ollut viime vuosina yleinen eurooppalainen trendi. Näin on tapahtunut mm. Tanskassa ja Iso-Britanniassa. Tosin rinnan kiristyvän aktivoimisen kanssa on alettu kehittää myös yksilöllisempää palvelua korostamalla sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutumisen käytäntöjä (ns. human capital lähestymistapa). On havaittu, että aktivoimisen velvoittavuus koskee useimmiten ihmisiä, joilla vaikean työttömyyden lisäksi on monia muita elämään liittyviä pulmia (mm. terveydessä, perhesuhteissa, asumisessa). (ks. mm. [www.ssac.org.uk](http://www.ssac.org.uk)) Tutkimus on osoittanut, että ehdollisiin aktiivitoimiin velvoittaminen ei tällöin juurikaan johda kestäviin muutoksiin yksilöiden elämäntilanteissa vaan toimenpiteiden jälkeen edessä on usein paluu lähtötilanteeseen (mm. Hørnemann ym. 2008). Pitkäaikaistyöttömien velvollisuuksien lisääminen haastaa siten aina myös viranomaisia, palvelujärjestelmää ja työttömien tukirakenteita: myös näiden on aktivoiduttava ja uudistuttava käytännössään.

## 6.2 Toteutustavan muutos

Entä onko kunnissa tapahtunut muutoksia kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä velvoittavuutta koskevan säädöksen voimaan tulon jälkeen? Kyselyä tehtäessä lakimuutoksen voimaan tulosta oli kulunut noin 10 kuukautta. Kannanotot tähän kysymykseen näkyvät seuraavasta kuviosta.

Kuvio 4. Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentamisen myötä tapahtuneita muutoksia (n=67).



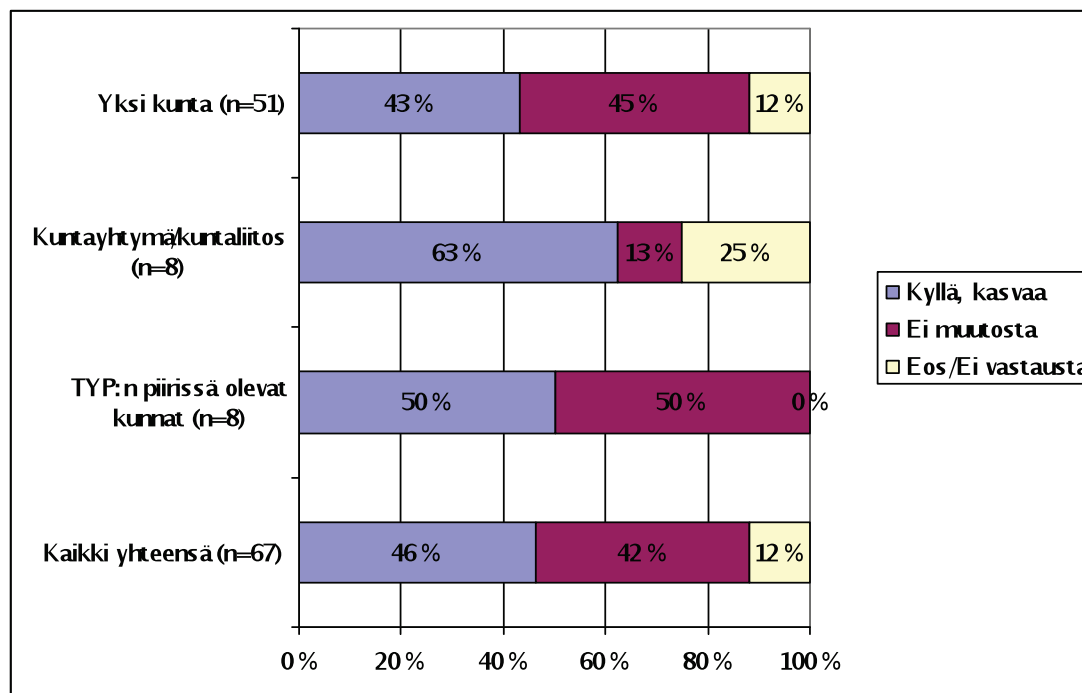
Lähes puolet (49 %) vastaajista ilmoitti muutoksia tapahtuneen mutta toisaalta lähes yhtä suuri osa (45 %) vastasi, että mitään muutoksia ei toiminnan järjestämisessä ole tapahtunut. Pieni osa (4 %) ei osannut sanoa tai ei vastannut lainkaan. Kaikissa eri kuntien organisoitumismuodoissa myönteiset ja kielteiset kannanotot jakaantuivat suurien piirtein yhtä tasaisesti. TYP –kunnissa lakimuutos näytti harvimminkin johtaneen muutoksiin.

Kun vastaajia pyydettiin tarkemmin luonnehtimaan tapahtuneita muutoksia, tuli erityisesti esiin kaksi asiakokonaisuutta: asiakasmäärien ja aktivointisuunnitelmien tekemisen lisääntyminen (yli 25-vuotiaat) sekä byrokratian lisääntyminen kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden poissaoloseurannan vuoksi. Ensin mainittu lienee luonnollinen seuraus lakimuutoksesta. Jälkimmäinen muutos ei sinänsä liity kuntouttava työtoiminta -lain muutokseen vaan työttömyysturvalain muutokseen, joka tuli voimaan samana ajankohtana. Sen mukaan kuntouttava työtoiminta kuului niihin työ- ja elinkeinohallinnon työllistämistä edistäviin palveluihin, joista asiakkaiden poissaolot tulivat ilmoittamismenettelyn piiriin. Kunnissa tuli tehdä työ- ja elinkeinohallinnon lomakkeella kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden poissaoloista määräajoin ilmoitus työ- ja elinkeinotoimistoon. Poissaolojen erittely sairauslomiin ja muihin poissaoloihin toi lisätyötä kuntiin. Lisäksi asiakkaat alkoivat menettää ylläpitokorvauksia ko. päiviltä. Alkuvaiheessa tilanne koettiin kunnissa hyvin byrokraattisena ja asiakkaiden näkökulmasta epävarmuutta lisäävänä.

Muita vastauksissa mainittuja muutoksia olivat: myös alle 25-vuotiaiden kuntouttavan työtoiminnan lisääntyminen, resurssien ohjaaminen toimintaan (mm. ohjaajia ja työsuunnittelijoita) ja yhteistyön tehostuminen TYP:n kanssa. Mainittiin myös, että muutos oli vaikuttanut ylläpitävän kuntouttavan työtoiminnan vähenemiseen sekä jonkin verran toimintajaksojen keskeytysten lisääntymiseen. – Kaiken kaikkiaan lakimuutos näyttää tuoneen sekä myönteisiä että kielteisiä sysäyksiä vaikeasti työllistyvien tilanteeseen kunnissa.

Entä mitkä olivat lakimuutoksen vaikutukset yhden aktivoinnin tärkeimmän työvälineen – aktivointisuunnitelman – käyttöön kunnissa? Vastaukset tähän kysymykseen ilmenevät kuvio 5.

Kuvio 5. Aktivointisuunnitelmien tekemisen määrässä tapahtuneet muutokset verrattuna kuntouttava työtoiminta -lain muutosta edeltävään vuoteen (n=67).



Vastausten mukaan noin puolet (46 %) vastaajista katsoi, että aktivointisuunnitelmien tekeminen oli lisääntynyt lakimuutoksen jälkeen. Toisaalta 42 % vastaajista ilmoitti, että suunnitelmien määrässä ei ollut tapahtunut muutoksia. Näyttäisi siltä, että lähinnä kuntayhtymän /kuntaliitoksen organisoimassa kuntouttavassa työtoiminnassa on selvimmin tapahtunut lisäystä aktivointisuunnitelmien teossa. Kuntien yhteenliittymät ovat suhteellisen uusia, millä on ilmeisesti ollut toiminnan volyymia lisäävä vaikutus.

Kaiken kaikkiaan kuntatason vastaajat suhtautuvat kaksijakoisesti kuntouttava työtoiminta -lain tuottamiin muutoksiin. Noin puolet katsoo muutoksia lain toimeenpanossa tapahtuneen, kun taas lähes toinen puoli vastaajista toteaa toiminnan jatkuneen samantyyppisenä kuin aiemminkin. Jonkin verran lisäystä aikuisasiakkaiden (yli 25-vuotiaat) määrässä on tapahtunut mutta ratkaisevia toiminnan uudeleen järjestelyjä ei vastaajien mukaan ole tapahtunut. Tulokset osoittavat, että kuntouttavan työtoiminnan lakimuutos on otettu vastaan enemmänkin teknisenä yksityiskohtana kuin toiminnan sisällöllisenä ja toiminnallisena uudelleen arviointina.



# 7 Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat, paikat ja henkilöstöresurssit

Jotta kuntouttavaa työtoimintaa voidaan kunnissa järjestää, tarvitaan sitä varten osoitettuja kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Asiakkaiden tarpeet ja määrät ratkaisevat paikkojen määrällisen varaamisen ja laadullisen kehittämisen. Henkilöstöresursseja tarvitaan kuntouttavan työtoiminnan paikoissa (ohjaajina), sosiaalitoimen palveluissa (aktivointisuunnitelmat, sosiaalityö, palveluohjaus) ja työllistämispalveluyksiköissä (toiminnan suunnittelijat, työpaikkojen järjestäjät).

## 7.1 Asiakkaat

Kuntouttavan työtoiminnan asiakasvolyymit ovat kasvaneet hitaasti lain voimaan tulon jälkeen 2000-luvulla. Tämä kertoo lain toimeenpanosta vain osatotuuden, sillä luonnollisesti lain mukaisia aktivointisuunnitelmia on tehty paikallistasolla paljon. Vain osa suunnitelman saaneista ohjautuu kuntouttavan työtoiminnan jaksolle. Tiedot aktivointisuunnitelman piiriin kuuluvista asiakkaista ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista ovatkin puutteellisia. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden tiedot saadaan kahdesta eri rekisterijärjestelmästä. Asiakkaat tilastoidaan joko Kelan työmarkkinatuen saajina tai kunnan toimeentulotuen saajina siitä riippuen, mikä on heidän pääasiallinen toimeentuloetuutensa kuntouttavan työtoimintajakson aikana. Osa asiakkaista saa molempia etuuksia, joten rekisteritiedot menevät osittain päällekkäin. Vuonna 2002 kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita oli koko maassa yhteensä noin 3000 (Karjalainen ym. 2008), kun lukumäärä vuonna 2010 arvioitiin olevan noin 15 000 (TEM, työllisyyskertomus 2008). Taulukossa 2 on kuvattu kuntouttavan työtoiminnan asiakasvolyymien kehitys vuosina 2002-2009.

Taulukko 2. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat vuosina 2002-2009<sup>4</sup>.

Vuosi	Työmarkkinatuen saajat kuntouttava työtoiminta saamisperusteena	Toimeentulotuen saajat: Kuntouttavan työtoiminnan etuuksia saaneet
2002	1950	1632
2003	3218	2419
2004	3970	2889
2005	4712	3446
2006	6506	4526
2007	7825	5686
2008	8121	6170
2009	8652	7159

<sup>4</sup> Lähde työmarkkinatuen osalta: Tilastotietokanta Kelasto. Kelan työttömyysturvaetuudet korvausperusteen mukaan. <http://www.kela.fi/kelasto>.

Lähde toimeentulotuen osalta: Toimeentulotuen vuositilastot. Kuntouttavan työtoiminnan etuuksia saaneet henkilöt.

<http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Sosiaalipalvelut/Toimeentulotuki/vuositilasto.htm>

Sekä työmarkkinatukea että toimeentulotukea saaneiden kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden määrät ovat koko 2000-luvun alun olleet selkeästi ja tasaisesti nousevia lähentyen määrällisesti toisiaan. Koska kyse on osittain samoista henkilöistä, on kokonaismäärän yleisesti arvioitu olevan 10 000 – 12 000 vuosittain koko maassa.

Kyselyn otoskunnilta/kuntayhtymiltä tiedusteltiin kuntouttavan työtoiminnan asiakasvolyymin kehitystä vuosien 2009 ja 2010 aikana. Tavoitteena oli saada kuntatoimijoiden arvioita siitä, missä määrin kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärät ovat muuttumassa sekä siitä, näyttääkö lakimuutos aiheuttavan lisäystä yli 25 –vuotiaiden asiakkaiden määrässä. Taulukossa 3 on tarkasteltu trendin alkukehitystä.

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneiden kuntien kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärät vuonna 2009 ja puolivuotiskautena 1.1. – 30.6.2010 jaoteltuina alle ja yli 25-vuotiaisiin.

	<b>Vuonna 2009</b>	<b>1.1.2010 - 30.6.2010 välisenä aikana</b>
Alle 25- vuotiaita	18 % (999)	17 % (571)
25-vuotiaita tai vanhempia	82 % (4570)	83 % (2737)
Yhteensä	100 % (5569)	100 % (3308)

Taulukon tietoja tarkasteltaessa olennaisempaa kuin kuntouttavan työtoiminnan absoluuttiset määrät (jotka eräiden kuntien osalta ovat likimääräisiä) on tarkastella toiminnan ikäryhmittäistä kohdennusta. Jo lakimuutoksen voimaantuloa edeltäneenä vuonna 2009 kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat ovat olleet valtaosin (82 %) yli 25 –vuotiaita ja vuoden 2010 ensimmäisen puoliskon aikana kohdennus on jatkunut hyvin samansuuntaisena. Myös arviot toteutumasta vuoden 2010 jälkipuoliskolla liikkuvat samoissa jakaumaluvuissa. Näin siis jo kuntouttava työtoiminta –lain aiemmassa soveltamisessa rakentunut toiminnan kohdentuminen yli 25-vuotiaisiin on jatkunut velvoittavuuden laajentumisesta huolimatta.

Näyttää siltä, että kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärissä ei olisi odotettavissa poikkeuksellisen suuria määrällisiä muutoksia lähivuosina. Volyymi kasvaa ilmeisesti nousevaan tahtiin niin kuin 2000-luvun ensimmäisenä vuosikymmenenä. Yli 25-vuotiaat ovat jo vuosia olleet pääasiallinen kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä, joten myös tältä osin tilanne tulee jatkumaan samansuuntaisena. Kysely tosin osoitti, että muutamissa kunnissa on otettu nuoret kuntouttavan työtoiminnan priorisoiduksi kohderyhmäksi.

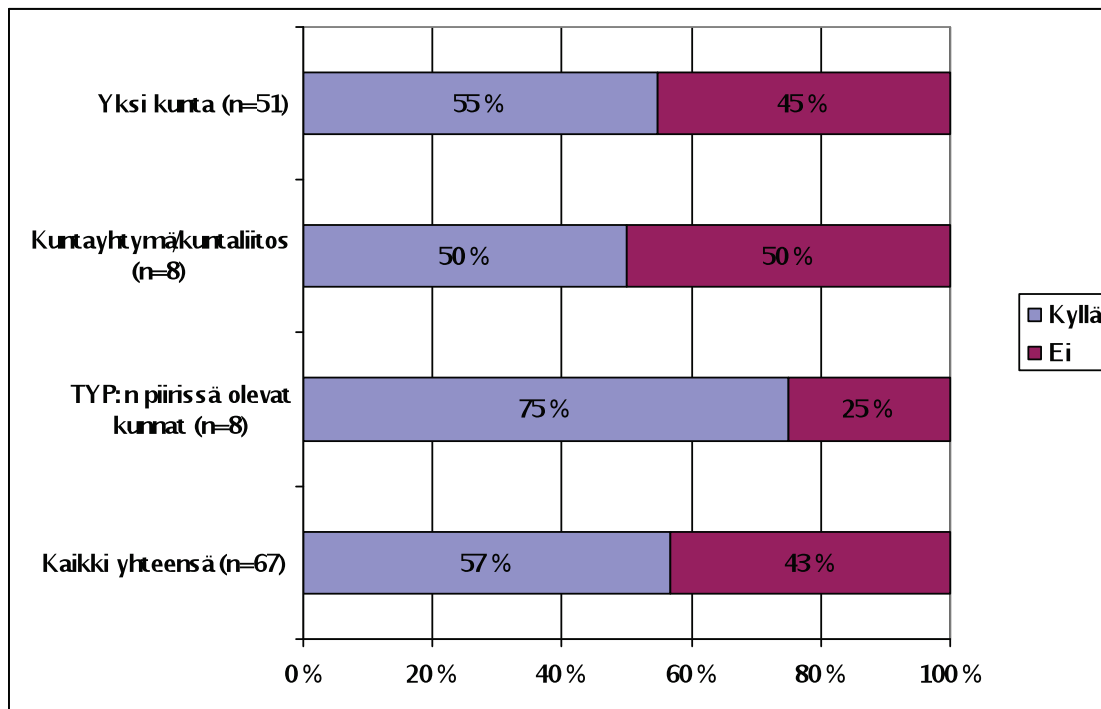
## 7.2 Työtoiminnan paikat

Olennaista kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä on sopivien työtoimintapaikkojen olemassaolo kunnissa. Kunta voi järjestää kuntouttavaa työtoimintaa itse tai tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän tai rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekiste-

röidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Lain mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei voi hankkia yrityksiltä.

Kysymykseen "Onko teillä käytettävissänne riittävästi kuntouttavan työtoiminnan paikkoja?" kuntien edustajat ilmoittivat kantansa seuraavasti.

Kuvio 6. Käsitukset kuntouttavan työtoiminnan paikkojen riittävydestä kunnissa (n=67).



Vähän yli puolet (57 %) vastaajista oli sitä mieltä, että kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on kunnissa riittävästi niitä tarvitseville. Toisaalta 43 % vastaajista näki tilanteen päinvastoin. Eniten paikkoja on kunnan toimialoilla ja ostopalvelupaikoissa (järjestöissä, kierrätyskeskuksissa). Myös seurakunnat ovat yksi käytetty vaihtoehto. Hyvin tavallista on, että työtoimintapaikat eivät ole ilmaistavissa vakiintuneena lukumääränä vaan paikkoja etsitään ja räätälöidään esille tulevien tarpeiden mukaan. Vastanneiden kuntien koosta riippuen paikkoja oli käytössä muutamasta paikasta aina 300 paikkaan. Niin kuntien työpajapaikkoja, ostopalvelupaikkoja kuin myös paikkoja kuntien eri toimialoille tarvitaan lisää.

Kuntouttavan työtoiminnan paikkatarve on suhteellinen käsite. Kunnat voivat itse päättää, millaista kuntouttavan työtoiminnan palvelua ja toteutustasoa ne rakentavat ja ylläpitävät. Kuten kyselyyn vastannut yksi kunnan edustaja totesi, on ko. kunnalla nyt käytettävissään noin 50 paikkaa mutta jos lakisääteinen tehtävä hoidettaisiin viimeisen päälle olisi paikkatarve noin 500-700.

Entä millaisia tehtäviä kunta kuntouttavana työtoimintana asiakkaille tarjoaa? Tämä käy ilmi seuraavasta taulukosta.

Taulukko 4. Kuntouttavan työtoiminnan vaihtoehtoisia paikkoja kunnissa (useampi vaihtoehto mahdollinen, n=67).

	Kunnan omat paikat	Ostopalvelu- paikat	Muut paikat
Kierrätystehtäviä, purku- tai kokoonpanotehtäviä	42 %	45 %	30 %
Koru- tai keramiikkatyötä	18 %	13 %	12 %
Ohjaustehtäviä	27 %	12 %	7 %
Ompelu- tai tekstiilityötä	54 %	42 %	27 %
Pakkaus- tai postitustehtäviä	34 %	24 %	19 %
Puisto- tai ulkotyötä	91 %	22 %	25 %
Puutyötä	60 %	46 %	15 %
Siivoustehtäviä	84 %	42 %	31 %
Toimistotyötä	52 %	19 %	27 %
Vanhustenhoidon avustavia tehtäviä	84 %	12 %	15 %
Muita tehtäviä	43 %	22 %	21 %

Kyselyyn vastanneissa kunnissa on eniten kunnan omia työtoiminnan paikkoja. Näitä on ensisijaisesti teknisen huollon toimialueella (puisto- ja ulkotyöt, kierrätys), vanhustenhuollossa ja erilaisissa siivoustehtävissä. Kuntien työpajoilla tehtäviä tarjoutuu puutoissa, ompelu- ja tekstiilitöissä sekä erilaisissa pakkaustehtävissä. Ostopalvelupaikkoja on purku- ja kierrätyskeskuksissa, järjestöissä sekä työpajoilla. Muut kuntouttavan työtoiminnan paikat järjestyvät seurakunnissa, yhdistystoiminnassa tms. Tehtäväkuvaltaan ne ovat kuntien omien työtoimintapaikkojen luonteisia.

Kuntouttavan työtoiminnan paikat ja tehtävät ovat moninaisia ja niitä on mahdotonta yksiselitteisesti ryhmitellä. Hyvin usein työtehtäviä räätälöidään asiakkaille esimerkiksi kunnan huolto-, hoiva- tai asiakaspalvelutehtävissä. Keskeistä tällöin on asiakkaan tehtävän luonne suhteessa työyhteisön muiden työntekijöiden työhön. On tilanteita, joissa kuntouttavan työtoiminnan asiakas pystyy tasavertaiseen työsuoritukseen samoissa tehtävissä työskentelevien palkkatyösuhteessa olevien kanssa. Silloin joudutaan kysymään, onko tilanne oikeudenmukainen, kun toinen tekee vastikkeellista työtä ja toinen palkkatyötä samantyyppisessä työtehtävässä. Tilanne kärjistyy erityisesti silloin kun työkykyinen henkilö ei pääse kuntouttavasta työtoiminnasta eteenpäin vaan joutuu palaamaan toistuville toimintajaksoille. Periaatteellisesti sama kysymys koskee myös vastikkeellista ja toistuvaa työelämävalmennusta ja työharjoittelua.

### 7.3 Henkilöstöresurssit

Kuntouttavaan työtoimintaan liittyy monia erilaisia tehtäviä ja niitä hoidetaan kunnissa varsin erilaisin järjestelyin. Aktivointisuunnitelmia tehdään yhteistyössä TE-hallinnon kanssa sosiaalitoimessa tai TYP:issa (tai TE-toimistoissa). Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja voidaan koordinoida keskitetysti sosiaalitoimessa, kuntien työllistämisyksikössä, henkilöstöpalveluyksikössä tms. Kaikkiin näihin tehtäviin tarvitaan henkilökuntaa. Henkilöstöä tarvitaan myös ohjaustehtäviin kuntouttavan työtoiminnan paikoissa. Lisäksi tarvetta voi olla työvalmentajan, terveydenhoitajan, kuntoutusasiantuntijan tai muun vastaavan palveluille. Kuntien onkin vaikeaa täsmällisesti ilmoittaa kuntouttavan työtoiminnan toteutuksessa toimivaa henkilöstöresurssia.

Kyselyssä kuitenkin pyydettiin erittelemään kuntouttavan työtoiminnan eri tehtäviin käytettävissä olevaa henkilökuntaa kunnissa. Ilmoitetut lukumäärätiedot jäivät irrallisiksi, koska niitä pitäisi suh-

teuttaa kuntien muiden palvelujen henkilöstöön ja vaikeasti työllistyvien lukumäärään. Niinpä tässä esitetään vain käytettävissä olevien työntekijämäärien vaihteluväli kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä. Tyypillistä on, että kuntouttavaan työtoimintaan osoitettu henkilöstö hoitaa usein myös muita sosiaalitoimen (mm. sosiaalityö) tai kunnan työllistämistehtäviä (mm. palkkatukityöpaikkojen järjestely). Tällöin vain osa ko. työntekijöiden työpanoksesta suuntautuu kuntouttavaan työtoimintaan.

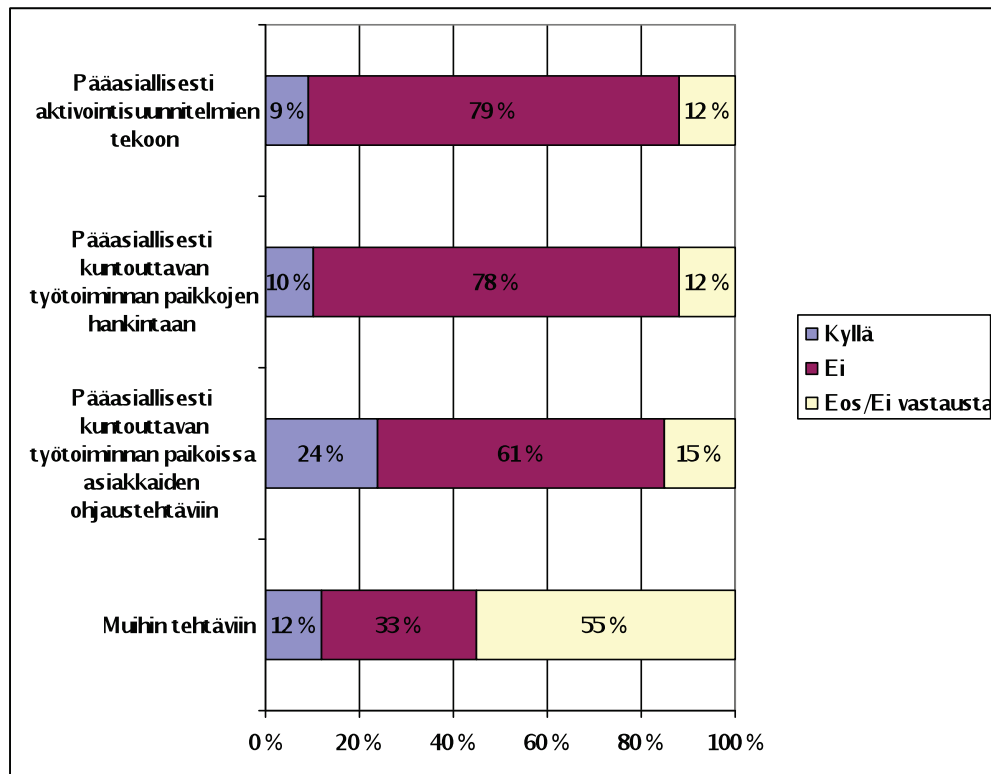
Taulukko 5. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen käytettävissä oleva henkilöstöresurssi kunnissa.

Käytettävissä oleva henkilöstöresurssi	Vaihteluväli
Aktivointisuunnitelmien teko	0.2 – 30 henkilöä
Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen järjestäminen	0.1 - 13 henkilöä
Kuntouttavan työtoiminnan ohjaus	0.1 – 13 henkilöä

Yleisesti kuntouttavaan työtoimintaan suunnatut henkilöstöresurssit ovat kunnissa suhteellisen pienet. Kun otetaan huomioon, että kuntien koko vaihteli 1000 – 580 000 asukkaan välillä, voidaan päätellä, että kuntouttava työtoiminta hoidetaan pienissä kunnissa lähinnä työntekijöiden muiden toimien ohessa. Tosin yleistymässä näyttää olevan mm. kuntouttavan työtoiminnan ohjaajan palkkaaminen kuntaan. Aktivointisuunnitelmien tekemiseen ohjataan eniten henkilöstöresursseja. Kyselyssä oli myös muutamia (8) kuntia, joiden ilmoituksen mukaan heillä ei ollut lainkaan käytettävissä erikseen osoitettua henkilöstöresurssia kuntouttavan työtoiminnan eri tehtäviin. ”Yksi sosiaalisihiteeri kunnassa hoitaa kaiken, ei pääasiallisia ohjaajia missään yhtään”. Herää kysymys, millaisin järjestelyin kuntouttavan työtoiminnan tarpeet näissä kunnissa pystytään hoitamaan.

Entä ollaanko kunnissa osoittamassa kuntouttavaan työtoimintaan lisää henkilöstöresursseja nyt kun lain velvoittavuuttakin on laajennettu? Tämä käy ilmi seuraavasta kuviosta.

Kuvio 7. Kuntien suunnitelmat kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöresurssien lisäämisestä lähitulevaisuudessa (n=67).



Lähtökohtana on, ettei kunnissa ole erityisiä suunnitelmia lisätä kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöä lähitulevaisuudessa. Tosin noin neljäsosalla kuntia on suunnitelmia lisätä henkilöstöresursseja kuntouttavan työtoiminnan ohjaustehtäviin työtoimintapaikoissa. Sen sijaan aktivointisuunnitelmien tekoon tai työtoimintapaikkojen järjestämistehtäviin aiotaan ohjata tätäkin vähemmän henkilöstä. Muihin tehtäviin eli kuntouttavaan työtoimintaan läheisesti liittyvään palveluun kuten yksilövalmennukseen, työttömien työkyvyn selvittelyyn tms. on 12 %:lla kuntia suunnitelmia suunnata henkilöstöresursseja. Valtaosa vastaajista on sitä mieltä, että kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan jatkossakin jo olemassa olevin voimavaroin.

Henkilöstöresursseihin liittyvät kannanotot osoittavat, että kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen ei ole resurssimielessä millään tavoin priorisoitua toimintaa kunnissa. Lakimuutos ei ole tuonut muutosta toiminnan asemaan kuntien resurssisuunnitelmissa.



# 8 Kuntouttavan työtoiminnan toteutustapa

Kuntouttava työtoiminta on yksi pitkäaikaistyöttömien aktivointitoimenpide. Se on kunnan järjestämää ja sosiaalitoimeen kytkeytyvää palvelutoimintaa, joten sillä on työhön aktivoinnin lisäksi myös kuntouttavia ja sosiaalisesti tukea tuovia tarkoituksia. Se, miten kuntouttavaa työtoimintaa kunnassa toteutetaan vaikuttaa siihen, missä määrin sillä on työllisyyspoliittisten pyrkimysten ja tavoitteiden lisäksi hyvinvointi- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita. Kuntouttavan työtoiminnan yksilökohtaisiin tuloksiin vaikuttavat mm. työtoimintajakson kesto, jakson aikana saatu ohjaus ja tuki, sen aikana järjestetyt terveydenhoito- ja kuntoutuspalvelut sekä siirtymien valmistelu työtoimintajaksolta seuraavaan ratkaisuun.

## 8.1 Työtoiminnan kesto

Lain mukaan yksittäinen kuntouttavan työtoiminnan jakso voi kestää enintään kaksi vuotta. Kuntouttavaan työtoimintaan tulee osallistua vähintään yhtenä päivänä viikossa ja vähintään neljä tuntia päivässä. Tavallista on, että kuntouttavan työtoiminnan ensimmäinen jakso on lyhyt. Tämän jälkeen järjestetään jatkojaksoja tarpeen mukaan. (J. Karjalainen & V. Karjalainen, 2010.) Kyselyn mukaan kolme kuukautta on tavallisin (86 %) kuntouttavan työtoiminnan aloitusjakso. Vain noin 10 % kunnista ilmoitti, että jo aloitusjakso on tätä pidempi. Aloitusvaiheen jälkeen sovitaan jatkosta yksilöllisen tilanteen mukaan.

Usein pitkäaikaistyöttömät ovat kuntouttavassa työtoiminnassa kaksi vuotta, siis lainmukaisen enimmäisajan. Tämän jälkeen voidaan sopia uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso, jolloin kahden vuoden ”laskuri” käynnistyy uudelleen. Kunnilta kysyttiin, mikä prosenttiosuus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista arvioi, että he tarvitsevat enemmän kuin kaksi vuotta kuntouttavaa työtoimintaa. Vastausten hajonta oli suuri, arvioit vaihtelivat 2 %:sta 95 %:iin. Keskimäärin 38 % asiakkaista arvioitiin olevan pitkäkestoisen työtoiminnan tarpeessa.

Kuntouttavan työtoiminnan suhteellisen pitkää kestoa voidaan selittää kahdella tapaa. Toisaalta asiakkaiden työhön tai ylipäänsä toimintakykyiseksi kuntoutuminen voi olla pitkä prosessi ja edistymistä tapahtuu vähitellen. Kun työkyky yleensä alenee pitkän ajan kuluessa, vie myös sen palauttaminen aikaa. Prosessin voi kuulua, että asiakas siirtyy kuntouttavan työtoiminnan sisällä vaativimpiin tai toisenlaisiin tehtäviin ja siten vähitellen saavuttaa työmarkkinoille siirtymisen valmiuksia. Toisaalta työtoiminnan jakson aikana voi käydä ilmi, että jo siinä selviytyminen on asiakkaalle hänen suoriutumiskykynsä äärirajoilla eikä siirtyminen työmarkkinoille ole mahdollista. Silloin pitkäkestoisen kuntouttavan työtoiminnan tarkoitus on ylläpitää toimintakykyä ja yhteisöllistä osallisuutta. Kuntouttavan työtoiminnan kesto ja sen aloittamisen ajoitus suhteessa työttömyyden kestoon osaltaan vaikuttavat siihen, johtaako työtoiminta ensisijaisesti työllisyyspoliittisiin vai hyvinvointipoliittisiin tuloksiin.

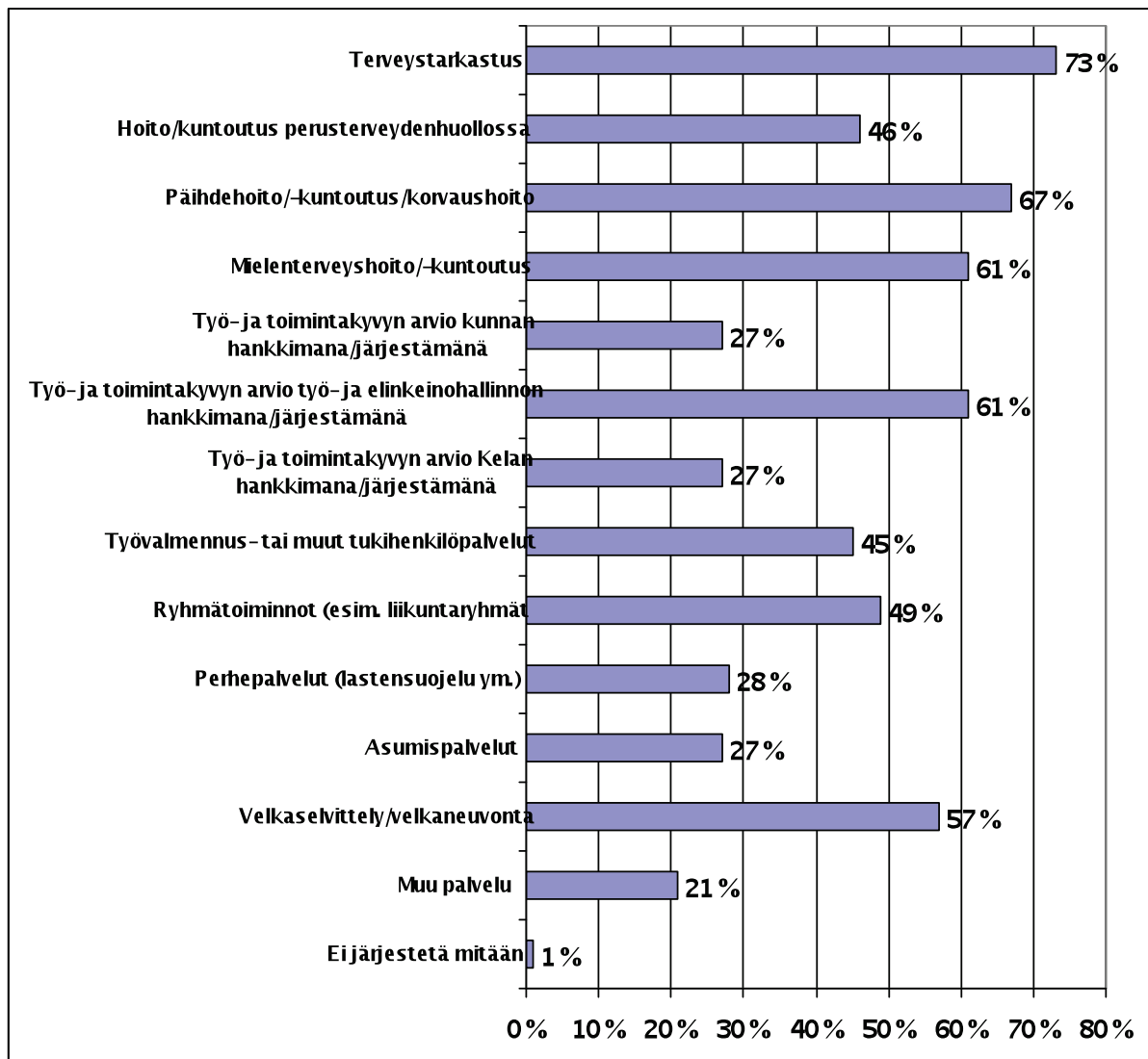
Kuntouttava työtoiminta- lain noin 10 vuotta kestäneen voimassaolon aikana on työtoiminnan tulosten edellä kuvattu kaksijakoisuus käynyt yhä selvemmin ilmi. Sata -komitea (STM 2009, 77-78) päätyi vahvistamaan kahden linjan kehitystä esittämällä, että kunnille maksettaisiin korotettua valtion korvausta, mikäli ne järjestävät yli 18 tuntia viikossa kestäväää kuntouttavaa työtoimintaa niille, joiden paluu työmarkkinoille vaikuttaa mahdollista. Lyhytaikaisemmalle viikottaiselle kuntouttavalle työtoiminnalle säilyisi sama korvaus kuin aiemminkin (tuolloin 10,09 €/päivä). Sitten STM:n asettama vaikeasti työllistyvien ja vammaisten henkilöiden työelämäänsä osallistumista ja hyvinvointia selvittävä asiantuntijaryhmä (Työelämäosallisuuden lisääminen...2011) on työstänyt ehdotusta eteenpäin. Sen esitysten mukaan valtion korvauksen maksuperusteisiin voitaisiin sisällyttää myös työtoiminnan sisältöön liittyviä perusteita - laadullisia sisältömittareita - joilla työtoiminnan sisältöön panostavia kuntia

voitaisiin palkita (mt. 27). Kuntouttavan työtoiminnan ”kaksilinjaisuuden” kehittämiseksi asiantuntijaryhmä esittää työryhmän asettamista sosiaalisen työllistämisen rakenteen ja lainsäädäntöpohjan selvittämiseksi. Kuntouttavan työtoiminnan lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että asiakkaan palvelutarve määrittelee sen missä työttömyyden vaiheessa aktivointisuunnitelma tehdään kuin myös sen milloin kuntouttava työtoiminta tulee kyseeseen. (mt. 33.)

## **8.2 Työtoiminnan aikana asiakkaille järjestetyt palvelut**

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on yleensä mainittu asiakkaalle tehdyssä aktivointisuunnitelmassa. Lain hengen mukaisesti suunnitelmaan tulisi sisältyä paitsi työllistämistä edistävien toimenpiteiden kartoitus myös suunnitelma asiakkaan tarvitsemien terveys-, sosiaali- ja kuntoutuspalvelujen järjestämisestä. Tarkoituksena siis on, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan aikana asiakas saa tehostetusti tarvitsemiaan sosiaali- ja terveysten palveluja kunnassa, hänen työ- ja toimintakykyään arvioidaan suhteessa työtoimintatehtäviin ja mahdollisia kuntoutustoimia aletaan suunnitella ja laittaa vireille. Miten kunnissa työntekijöiden mukaan toimitaan tässä asiassa, käy ilmi seuraavasta kuviosta.

Kuvio 8. Kuntouttavan työtoiminnan aikana asiakkaille järjestettäviä palveluja (mainintojen useus, n=67).



Kaikkein yleisimmin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille järjestetään terveystarkastuksia. Tavallista myös on, että jakson aikana järjestetään päihdehoitoa/-kuntoutusta sekä mielenterveyspalveluja. Työ- ja toimintakyvyn arviointi ajankohtaistuu myös lähes yhtä usein edellä mainittujen palvelujen kanssa. Tavallisin väylä on työ- ja elinkeinohallinnon kautta lähteä järjestämään asiaa. Kunnan omasta toimintana järjestämä työ- ja toimintakyvyn arvio tulee kyseeseen suhteellisen harvoin, samoin Kelan kautta järjestettävät työkykyarviot. Velkaneuvonta ja siihen liittyvät järjestelyt tulevat myös suhteellisen usein kysymykseen. Uudehkoja ja yleistyviä palveluja ovat erilaiset työvalmennus/tukihenkilöpalvelut sekä kunnan järjestämät ryhmätoiminnot (mm. liikuntaryhmät). Vähäisessä määrin kuntouttavan työtoiminnan aikana tulevat kysymykseen myös lastensuojelu- ja perhepalveluiden järjestäminen.

Kun tarkastellaan kuntouttavan työtoiminnan aikana järjestettäviä palveluja kuntatyypeittäin (ks. Liite 1), näyttää TYP-toiminnan piirissä olevien kuntien palvelutarjonta olevan selvästi runsainta. Näyttäisi myös siltä, että yhden kunnan palvelutarjonta on verrattavissa kuntayhtymän palveluihin, joskin se on joiltakin osin (mm. päihde- ja mielenterveyspalvelut, työ- ja toimintakyvyn arviot, ryhmätoiminnot) jopa hieman yhtymän tarjontaa monipuolisempaa. Korostettakoon, että tulokset valottavat kunnan

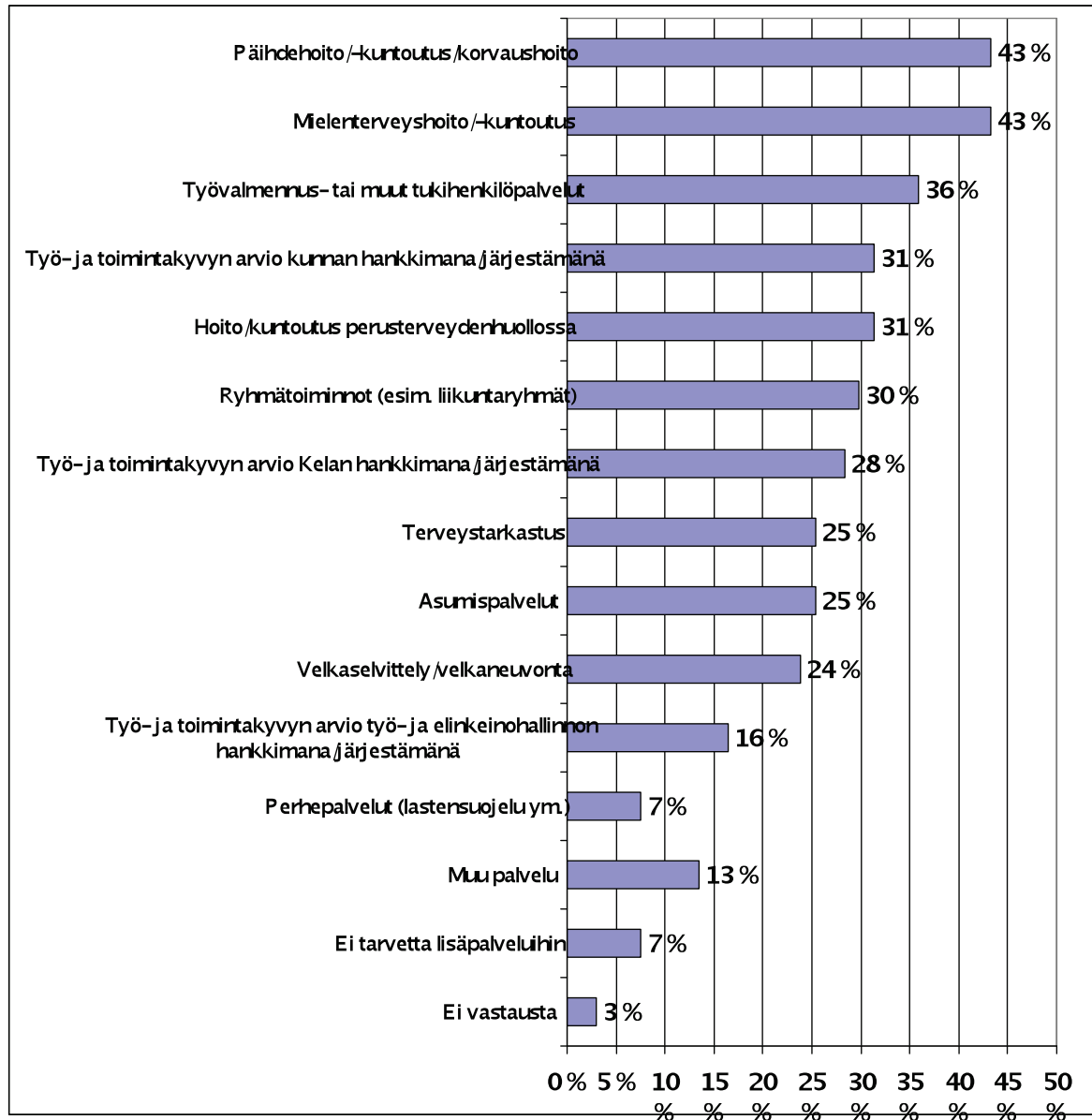
kuntouttavan työtoiminnan asiantuntijoiden yleisvaikutelmaa asiasta. Palvelujen todellista käyttöä koskeva erillisselvitys toisi esiin uskottavamman kuvan eri palvelujen järjestämisintensiteetistä.

Vuosien mittaan kunnat ovat lisänneet tuki- ja palvelumuotojaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille. Vuonna 2004 valmistuneessa tutkimuksessa (Ala-Kauhaluoma ym. 2004, 132) todettiin, että aktivointisuunnitelmissa mainittiin sosiaali- ja terveyspalvelujen kuuluneen mukaan vain 12 %:ssa suunnitelmia. Lain toteutusvaiheessa lähdettiin nykyistä vahvemmin kuntouttavan työtoiminnan työllistämistehtävästä, ja niinpä aktivointisuunnitelmat tuolloin korostetusti sisälsivät monia työhallinnon toimenpiteitä. Sittemmin, kun on huomattu, että asiakkaiden tilanne on usein sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta vaikea ja työllistyminen on harvinaista, ovat myös hoitavat ja kuntouttavat elementit alkaneet vahvistua työtoiminnan aikana. (vrt. vastaava kehitys Isossa-Britanniassa, Dean 2003; Lindsey & al. 2007)

Entä onko kunnilla hoito-, kuntoutus- ja tukipalveluja kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden tarpeisiin nähden riittävästi tarjolla? Seuraavassa kuviossa on kuntavastaajien arvio resurssiensa riittävydestä näiltä osin.

Kuvio 9. Arviot resurssien riittävyydestä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden palvelujen järjestämiseen kunnissa (n=67).

"Mihin seuraaviin palveluihin asiakkaillanne on kuntouttavan työtoiminnan aikana yleensä selvää tarvetta, mutta teillä ei ole riittävästi voimavaroja palvelujen järjestämiseen?"



Vastausten mukaan päihde- ja mielenterveyspalvelujen resursseja ei ole selvästikään riittävästi tarjolla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille. Työvalmennuksen tyypisistä palveluista on niinkään pulaa. Asiakkaiden terveydelliset pulmat ovat osoittaneet, että perusterveydenhuollon hoito-, kuntoutus- ja työkyvyn arviointipalveluja tarvittaisiin enemmän. Työkyvyn arvioinnissa näkyy myös Kelan resurssien riittämättömyys tämän asiakasryhmän kohdalla. Ryhmätoimintaa ei ole pystytty tarpeeseen nähden riittävästi järjestämään eikä terveystarkastustoimintakaan kata kaikkien kuntien tarpeita. Myös sosiaalitoimessa, erityisesti asumispalveluihin ja velkaneuvonnan järjestelyihin kaivataan lisäresursseja.

Resurssitarpeiden kohdentuminen erityisesti päihde- ja mielenterveyspalveluihin tulee esiin tuloksissa. Resurssitarpeita luonnehtii se, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden terveyteen sekä työ- ja

toimintakyvyn arviointiin liittyvät kysymykset ovat ajankohtaisia mutta melko yleisesti aliresursoituja. Ilmiö liittyyneen yleiseen perusterveydenhuollon resurssivajeeseen sekä kuntoutusasiantuntemuksen (mm. työkykyarviointi) vähäisyyteen kunnissa. (ks. myös mm. Saikku 2009.)

Kuntouttava työtoiminta on vähitellen - nimensä mukaisesti - saamassa kuntouttavia ja hoitavia elementtejä työelämään totuttelun ohella. Työttömien terveystarkastus –toiminta on lisääntynyt ja siitä on vähitellen muotoutumassa valtakunnallisen kehittämishankkeen vauhdittamana yhä yleisempi palvelu kautta koko maan (ks. Saikku & Sinervo 2010). Työttömän terveystarkastus laukaisee usein henkilön tarkemman terveydentilan tutkimisen tai hoidon järjestelyt. Kysymykseen voi tulla myös työ- ja toimintakyvyn virallinen arviointi esimerkiksi eläkehakemusta varten. Lääkinnällisen ja ammatillisen kuntoutuksen tarpeet saattavat nousta esiin. Kuntouttavan työtoiminnan myötä kuntien terveys-, sosiaali- ja kuntoutuspoliittinen tehtävä vaikean työttömyyden kysymyksessä on ajankohtaistunut uudella tavalla, mikä tarkoittaa myös terveyttä edistävän toiminnan (mm. liikunnan ja ravinto-ohjauksen ryhmätoiminnot) vähittäistä mukaan tuloa näihin yhteyksiin. Tämä on toimintakenttää, jolla piilee terveyserojen kaventamisen aihioita. Kyse voi olla uuden suunnan mahdollisuudesta sekä sosiaali- ja terveyspoliittisesta havahtumisesta siihen, että kuntakin voi monin eri tavoin toimia pitkäaikaistyöttömien hyvinvoinnin lisäämiseksi.



## 9 Siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta

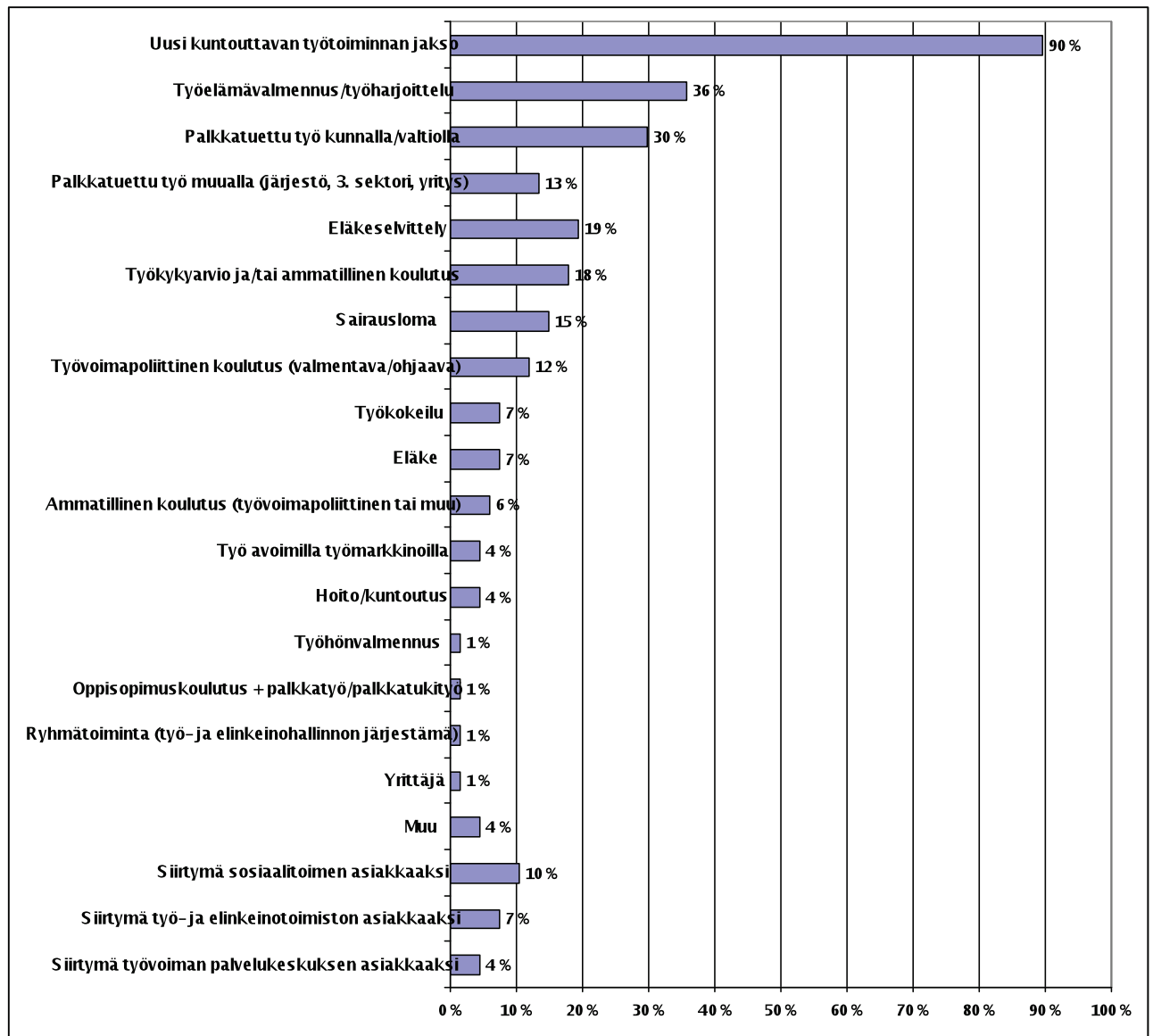
Kuntouttavaa työtoimintaa edeltää yleensä pitkä yhtämittainen tai jaksoittain toistuva työttömyys ihmisen elämässä. Työtoiminnan jakso on suunniteltu interventio yksilön pitkittyneeseen työttömyyteen. Luonnollisesti tavoitteena on tilanteen muutos ja jonkin paremman ja kestävämmän ratkaisun löytyminen vaikeaan tilanteeseen. Millaisia siirtymiä asiakkailla on kuntouttavasta työtoiminnasta, on siten mitä keskeisin kysymys lain toteutuksessa.

### 9.1 Yleisimmät siirtymät

Jo aiemmat kuntouttavaa työtoimintaa käsitelleet tutkimukset (mm. Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008) ovat osoittaneet, että työtoiminnan työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat vähäisiä, kun niitä tarkastellaan työllistymisen tai koulutukseen siirtymisen näkökulmasta. Tuota johtopäätöstä tukevat myös tämän kyselyn tulokset.

Kuvio 10. Tavallisimmat siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta työntekijöiden arvion mukaan.

"Mihin asiakkaanne siirtyvät tavallisimmin kuntouttavan työtoiminnan jälkeen?" (valittavana 1-3 vaihtoehtoa, n=67).



Työntekijöiden yleisen arvion mukaan (kyseessä ei ole rekisteritieto) useimmiten asiakkaat siirtyvät kuntouttavan työtoimintajakson päätyttyä uudelle työtoiminnan jaksolle. Tämä on selvästi yleisin kysymykseen tuleva siirtymä. Kyse on työhön kuntoutumisen jatkumisesta. Muita, harvemmin kysymykseen tulevia vaihtoehtoja ovat siirtyminen työelämävalmennukseen /työharjoitteluun tai palkkatuettuun työhön julkiselle sektorille/ järjestöön. Kaiken kaikkiaan sosiaali- ja kuntoutuspoliittisesti painottuvia siirtymiä toteutuu eniten, sillä uuden kuntouttava työtoimintajakson ohella jossain määrin kysymykseen tulevia ovat siirtymät työkykyarvioon /kuntoutustutkimukseen, työkokeiluun sekä eläkeselvittelyyn/eläkkeelle. Harvemmin asiakas siirtyy sairauslomalle ja/tai hoitoon. Siirtyminen töihin avoimille työmarkkinoille tai ammatilliseen koulutukseen on hyvin harvinaista. Epätavallinen ei ole sekään vaihtoehto, että asiakas siirtyy sosiaalitoimen asiakkaaksi tai palaa TE-toimiston/TYP:n asiakkuuteen.

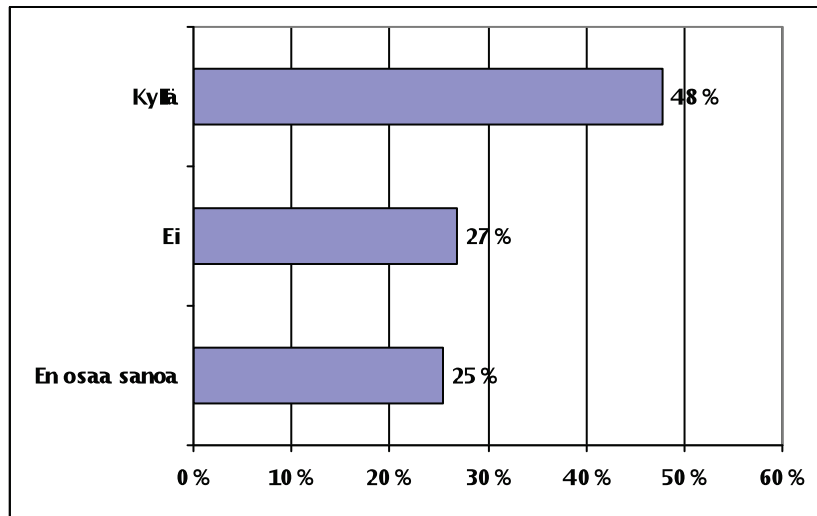
Tulokset osoittavat, että kuntouttava työtoiminta ei ole hyvin toimiva työllisyyspoliittinen toimenpide. Se johtaa hyvin harvoin suoraan palkkatyöhön tai ammatilliseen koulutukseen (ks. myös J. Karjalainen & V. Karjalainen 2010). Kuntouttava työtoiminta -lain tarkoituksena on yhtäältä edistää työttömien työllistymistä ja toisaalta aktivoida ja kuntouttaa jo pitkään työttömänä olleita. Lain 1§ mukaan kuntouttava työtoiminta on niitä laissa säädettyjä toimenpiteitä, ”joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön *edellytyksiä* (kursivointi VK) työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä *edistetään* hänen *mahdollisuuksiaan* osallistua koulutukseen ja muuhun työhallinnon työllistymistä edistävään toimenpiteeseen”. Lain perimmäinen henki kytkeytyy siten yksilön edellytyksiin työllistyä ja päästä koulutukseen. Kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten arvioinnissa tulisi siten tietoisesti tarkastella tuloksia myös sosiaali- ja kuntoutuspoliittisessa viitekehyksessä työllistymisnäkökulman ohella. Tutkimus / seuranta kohdistuisi tällöin siihen, miten kuntouttavan työtoiminnan aikana tuetaan, hoidetaan ja kuntoutetaan asiakasta niin että hänen työ- ja toimintakykynsä kohenee – ja siten edellytykset hakeutua työmarkkinoille tai koulutukseen vahvistuvat. Seurantamittaristoa tulisi kehittää myös tästä näkökulmasta (ks. myös Pitkäaikaistyöttömien työllistymisen ja syrjäytymisen ehkäisy 2011).

Kuten edellä on jo todettu, on tuki-, hoito- ja kuntoutuspalvelujen järjestäminen asiakkaille kuntouttavan työtoimintajakson aikana lisääntynyt kunnissa lain voimaan tulon jälkeen. Kriittiseksi kysymykseksi nousee, miten työllisyyspoliittiset toimenpiteet kytkeytyvät kuntouttavan työtoiminnan *jatkeeksi*: järjestyykö asiakkaan siirtymä esimerkiksi palkkatuettuun työhön, työelämävalmennukseen tai ammatilliseen koulutukseen silloin kun työkyky työtoiminnan aikana palautuu? On kyse kahden julkisen toimijan – kunnan ja valtion (työ- ja elinkeinohallinto) – asiakaskohtaisen yhteistyön sujumisesta ja yksilöiden palveluprosessien jatkumisesta yli sektorirajojen. Jos kunta pystyy vahvistamaan ja tukemaan yksilön työllistymisedellytyksiä, tulisi TE- hallinnon tukema työelämään siirtyminen toteutua mahdollisimman viivytyksettömästi kuntoutumisen jälkeen.

## Suhde sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan

Kuvion 10 mukaan hyvin pieni osa (siirtymä ”Muu”) asiakkaista siirtyy kuntouttavasta työtoiminnasta sosiaalihuoltolain (710/1982) (27 d ja e §) mukaiseen työtoimintaan. Tämähän voi olla joko työllistymistä tukevaa toimintaa (27 d §) tai toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää toimintaa (27 e §). Yleensä viimeksi mainittuja työtoiminnan paikkoja on kunnissa enemmän. Esimerkiksi vuonna 2009 koko maassa oli 2300 henkilöä työllistymistä tukevassa työtoiminnassa (27 d §) ja 15 341 henkilöä toimintakykyä ylläpitävässä ja edistävässä työtoiminnassa (27 e § + laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) 2 § 4 kohta). Vuodesta 2005 lähtien viimeksi mainittu toiminta on ollut lievässä nousussa, edellinen taas selvässä laskusuunnassa. (SOTKANet; Klem 2011.) Kyselyn mukaan kunnissa on hyvin eritasoisesti sosiaalisen työtoiminnan paikkoja (vaihteluväli kyselyssä 0 - 235 paikkaa), keskimäärin paikkoja oli 10-20 /kunta tai kuntayhtymä. Seuraavassa kuviossa näkyy kuntien kannanotot sosiaalisen työtoiminnan tulevaan kehittämiseen.

Kuvio 11. Sosiaalihuoltolain (27 d ja e §) mukaisen työtoiminnan paikkojen lisäämisen tarve kunnissa (n=67).



Mahdollisuutta olla toimintakykyä edistävässä ja ylläpitävässä työtoiminnassa pidetään kunnissa tärkeänä, sillä 48 % kuntien vastaajista katsoi, että heidän kunnassaan /kuntayhtymässään on tarvetta lisätä sosiaalisen työtoiminnan paikkoja. Tosin 27 % vastaajista oli sitä mieltä, että tarvetta paikkojen lisäämiseen ei ole, kun taas neljäsosa vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan.

Tulokset osaltaan osoittavat, että koska siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta työmarkkinoille ja koulutukseen ovat vähäisiä, on tarvetta – paitsi toistuville kuntouttavan työtoiminnan jaksoille – myös toimintakykyä ylläpitäville yhteisöllisille aktiviteeteille. Sosiaalinen työtoiminta on nykylainsäädännön mukaan ainoa kunnan käytettävissä oleva vaihtoehto näissä tilanteissa. Asiakkaan kannalta kyse on usein melko samankaltaisesta osallistumisesta kuin kuntouttava työtoimintakin on. Joskus jopa molempia aktiviteetteja järjestetään samoissa yksiköissä (esim. ns. monipalvelukeskuksissa). Usein sosiaaliseen työtoimintaan osallistuu henkilöitä, joiden perustoimeentulona on työkyvyttömyyseläke. Vaikeasta työttömyydestä sosiaaliseen työtoimintaan siirtyvät ovat yleensä toimeentulotuen ja /tai työmarkkinatuen varassa. Sosiaalista työtoimintaa voidaankin kutsua huoltosuhteiseksi työksi (mm. Helsingin kaupunki). Asiakas voi lain mukaan saada ns. työrahaa työtoiminnan ajalta, mikä on verrattavissa kuntouttavassa työtoiminnassa maksettuihin ylläpitokorvaukseen/toimintarahaan. Lisäetuksissa ei ole merkittäviä eroja.

Hiljakkoin valmistuneessa Helsingin kaupungin sosiaalista työtoimintaa käsittelevässä raportissa näkyy myös selvästi, miten toimintakykyä ylläpitävä työtoiminta (27 e §) on selvästi yleisempää kuin työsuhteeseen perustuva (vammaisten henkilöiden) työllistymistä tukeva työtoiminta (27 d §). Molempien määrä on ollut lähinnä laskeva sen jälkeen kun kuntouttava työtoiminta tuli lakisääteiseksi vuonna 2001. Kuntouttava työtoiminta alkoi viedä huomiota ja resursseja työtoiminnan järjestämisessä. (Oksman 2011.) On kiinnostavaa havaita, että kun kokemuksia kuntouttavan työtoiminnan tuloksista on alkanut kertyä ja sen luonne aktivointitoimena on profiloitunut enemmänkin sosiaalisen kuin ammatillisen kuntoutumisen suuntaan, katseet alkavat kääntyä sosiaalihuoltolain mukaisen työtoiminnan suuntaan. Kaikki työtoimintamuodot ovat sisällöllisesti varsin samanlaisia, ja usein toteutuspaikatkin ovat samoja (mm. työkeskuksia, monipalvelukeskuksia). Odotuksena on, että sosiaalihuoltolakia uudistettaessa saadaan selkeyttä ja johdonmukaisuutta työtoiminnan toteutustapaan ja siten myös kuntouttavan työtoiminnan tulevaan suuntaamiseen.

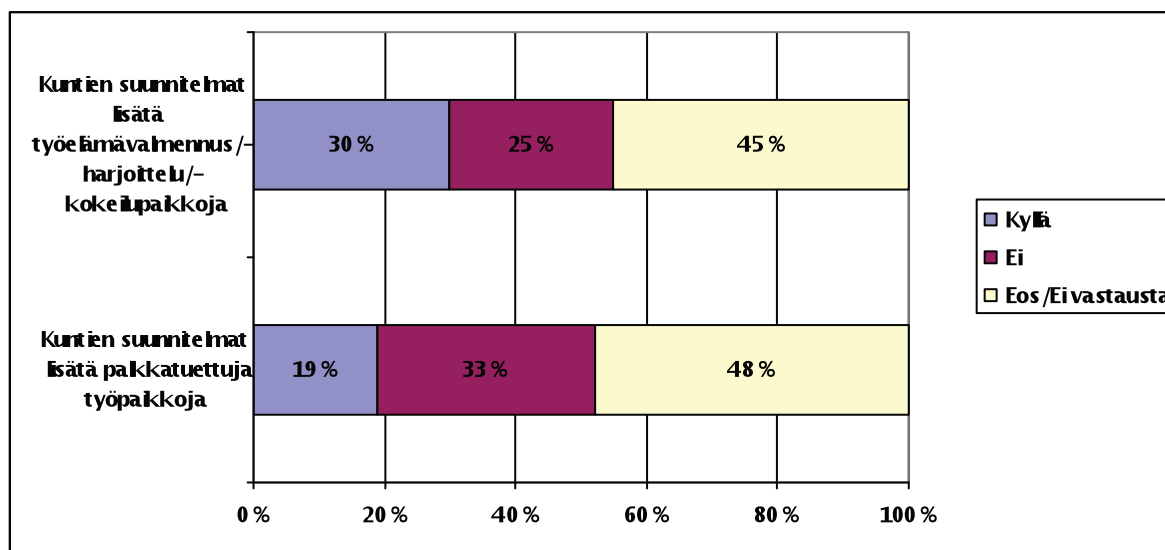
## 9.2 Työhön suuntaavien siirtymien parantaminen kunnassa

Kunnalla työnantajana on omalta osaltaan erilaisia mahdollisuuksia edistää vaikeasti työllistyvien työhön paluuta. Näitä ovat mm. palkkatuetun työpaikkojen ja työelämävalmennus-/työharjoittelupaikkojen järjestämisen lisääminen kunnan omassa toiminnassa. Osalla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista on toimintajakson jälkeen hyviä valmiuksia siirtyä näihin TE -hallinnon kautta järjestettäviin työtehtäviin. Kyselyssä selvitimme, missä määrin kunnilla on näitä paikkoja olemassa ja missä määrin niillä on suunnitelmia lisätä niitä kunnan omassa toiminnassa.

Kunnissa voidaan erikseen ”nimetä” palkkatuetun työn paikkoja, jolloin niiden kokonaismäärä on suurin piirtein tiedossa. Usein kuitenkin menetellään niin, että paikkoja etsitään tarpeen mukaan. Kyselyn kunnat pystyivät karkeasti arvioimaan, paljonko heillä palkkatuetun työn paikkoja on. Hajonta oli suuri (0 -500) riippuen tietysti kunnan koosta ja sen palvelutuotannon volyymistä. Keskipokoisessa kunnassa (noin 10 000 asukasta) on paikkoja keskimäärin 10 -15.

Kyselyssä tiedusteltiin, onko kunnissa suunnitelmia lisätä palkkatuetun työn paikkoja. Vastaukset käyvät ilmi seuraavasta kuviosta.

Kuvio 12. Kuntien suunnitelmat palkkatuetun työn paikkojen ja työelämävalmennus/-harjoittelu/-kokeilupaikkojen lisäämisestä kuntaorganisaatiossa (n=67).



Noin viidesosa vastaajista ilmoitti, että kunnissa on suunnitelmia lisätä palkkatuetun työn paikkoja. 33 % ilmoitti kielteisen kannan lisäämisen suhteen mutta suurin osa ( 48 %) vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan.

Hyvin samansuuntaisesti kyselyssä vastattiin myös kunnan työelämävalmennus-/työharjoittelu-paikkojen mahdollisen lisäämisen osalta. Niitä on vähemmän kunnan toimipisteissä (hajonta 0-80).

Tulosten mukaan työvalmennus-/työharjoittelupaikkojen lisääminen on hieman useammin (30 %) kuntien suunnitelmissa, joskin neljäsosa ilmoitti, että paikkojen lisäys ei ole suunnitelmissa. 45 % vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan.

Kunnat siis järjestävät palkkatuetun työn paikkoja työttömille kolmannen sektorin ja yritysten ohella. Palkkatuki myönnetään työnantajalle työsopimussuhteessa tehtävään työhön tai oppisopimuskoulutukseen, josta työnantaja sitoutuu maksamaan ko. työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaan palkkaa. Tukea voivat em. lisäksi saada myös valtion virastot ja laitokset. Yleensä eniten paikkoja on kolmannella sektorilla ja yrityksissä mutta kunnat vastaavat valtakunnallisesti kuitenkin noin kolmasosasta palkkatuetun työn järjestämispaikoista (Terävä ym. 2011).

Kuntien rooli palkkatuetun työn järjestäjänä on keskeinen, ja se onkin yksi tärkeä jatke kuntouttavan työtoiminnan jaksolle silloin kun asiakkaalla on valmiutta ja halua työelämään. Toisaalta esimerkiksi pääkaupunkiseudulla palkkatuetun työn käyttö näyttää olevan suhteellisen harvinaista, sillä vuonna 2008 palkkatuettu työ oli suunnitelmissa 13 prosentilla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista jakson päättyessä ja se toteutui seitsemällä prosentilla asiakkaista. Kun noin vuosi oli kulunut työtoimintajakson päättymisestä, kuusi prosenttia oli palkkatuetussa työssä (J. Karjalainen & V. Karjalainen 2010, 48-49). Olisi luontevaa, että kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen työkyvyltään kuntoutuneilla olisi mahdollisimman nopeasti pääsy vähintäänkin palkkatuettuun työhön ja sitä kautta määräraikaiseen palkkatyösuhteeseen.

Kuntien palkkatyön paikat ovat yleisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tavallista on, että kun tehtävään otetun henkilön palkkatukityöjakso päättyy, tilalle otetaan toinen työtön. Tavallista myös on, että sama henkilö voidaan ottaa tietyn ajan kuluttua uudelle palkkatukityöjaksolle, jolloin perehdyttämiseen ei tarvitse uhrata voimavaroja. Tukityöllistettyjä voidaan siis kunnassa käyttää tiettyjen tehtävien hoitamisessa mutta vakituiseen palkkatyösuhteeseen he pääsevät hyvin harvoin. (Terävä ym. 2011.) Samoin menetellään yleisesti myös työelämävalmennuksen/työharjoittelun toteutuksessa.

Kuntien rooli pitkäaikaistyöttömien työhön siirtymien tukemisessa on muotoutunut ensisijaisesti työhön kuntouttavaksi ja lyhytaikaisten työssäolojaksojen järjestämiseksi. Pitkään työttömänä ollut henkilö vain harvoin siirtyy pysyväan työsuhteeseen kuntaan. Näin ollen esimerkiksi työttömien nuorten näkökulmasta työllistymisen näkymät kuntasektorilla eivät ole pidemmän päälle lupaavia. Tutkimusten mukaan onnistuneimmin pysyväan työhön siirrytään yritysten tukityöstä ja työelämävalmennuksesta. (Terävä ym. 2011; von Hertzen-Oosi ym. 2010.)

Viime aikoina on herätelty keskustelua kuntien tekemättömästä työstä (mm. vanhustenhuollossa, koululaisten iltapäivähoidossa, terveydenhuoltolaitosten puhtaanapito- ja huolintatehtävissä) ja mahdollisuudesta luoda näihin tehtäviin pysyviä matalan kynnyksen työpaikkoja työhön kuntoutuneille (pitkäaikais)työttömille ja osatyökykyisille. Nämä paikat sopisivat erityisesti ikääntyville ja vähäisen ammatillisen koulutuksen saaneille pitkäaikaistyöttömille. Työhön pääsyn mahdollisuudet kuntouttavassa työtoiminnassa kuntoutuneille lisääntyisivät. Toistaiseksi asia ei ole saanut riittävää poliittista kannatusta eikä sen edellyttämiä järjestelyjä kunnissa ole työ- ja elinkeinohallinnon kanssa alettu määrätietoisesti suunnitella. Yllättävänä kehitysvaiheena voidaan pitää sitä, että Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan käynnistetään kuntakokeilu, ”jossa viimeistään 12 kuukauden työttömyyden jälkeen työllisyyden hoidon päävastuu siirretään kunnalle tai kunnille yhteisvastuullisesti” (s.47). Nähtäväksi jää, mitä työllisyyden hoidolla tässä yhteydessä tullaan tarkoittamaan.

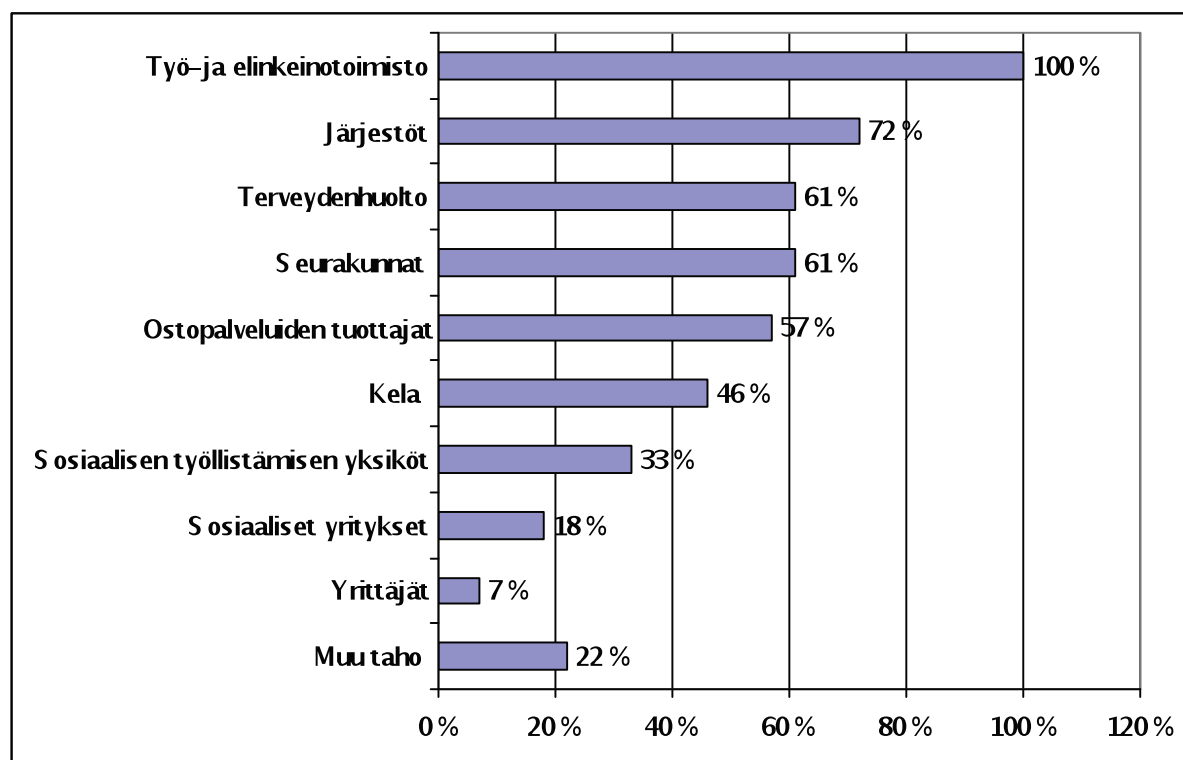
# 10 Yhteistyö ja seurantajärjestelmät

Kuntouttava työtoiminta on yksi aktivointitoimi muiden joukossa. Työ- ja elinkeinohallinnon järjestämät työllisyyspoliittiset toimenpiteet kytkeytyvät kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan tilanteeseen yleensä ennen jaksoa ja/tai sen jälkeen. Olennaista siis on, että kuntouttavasta työtoiminnasta on toimivat yhteistyöväylät työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin ja päinvastoin. Yhteistyörakenteet ja –käytännöt sekä sektoreiden tietojärjestelmät ovat avainasemassa, jotta asiakastilanteissa saadaan aikaan koordinoituja ja kokonaisvaltaisia yksilöllisiä ratkaisuja.

## 10.1 Yhteistyö ja sen kehittäminen

Kuntouttava työtoiminta edellyttää monen toimijan mukanaoloa sekä toiminnan suunnittelussa että toimeenpanossa. Aktivointisuunnitelmat tehdään lain mukaan kunnan sosiaalitoimen sekä TE-hallinnon yhteistyönä asiakkaan kanssa. Työtoiminnan paikat järjestetään kunnissa monin eri tavoin, jolloin neuvotteluosapuolia voi olla useita sekä kunnan sisällä että ulkopuolella. Työtoimintajakson aikana hoito- ja kuntoutusjärjestelyt voivat tulla kyseeseen, ja tällöin terveydenhuolto, mahdollisesti myös Kela ovat yhteistyötahoja. Edelleen siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta tarkoittavat verkostoyhteyskäytännön työnantajien ja kouluttajien suuntaan. Kuviossa 13 on esitetty kyselyyn vastanneiden tärkeimpänä pitämiään yhteistyötahoja kuntouttava työtoiminta-lain toimeenpanossa.

Kuvio 13. Kuntouttavan työtoiminnan keskeiset yhteistyötahot kuntien näkökulmasta (mainintojen useus, n=67).

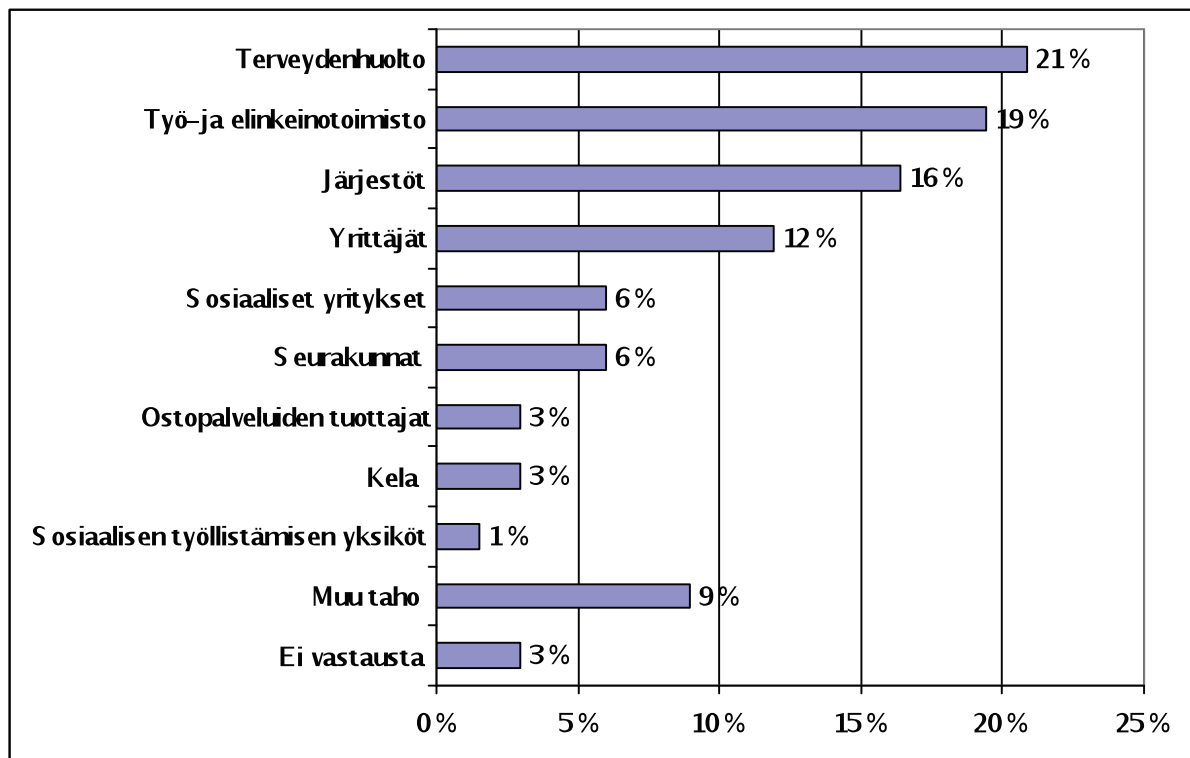


Luvut kertovat siitä, miten vastaajat eli kuntouttavan työtoiminnan vastuhenkilöt (sosiaalijohtajat / -työntekijät, kuntouttavan työtoiminnan ohjaajat) mieltävät yhteistoimintaverkostoa. Neljä yleisimmin

mainittua yhteistyötahoa ovat: työ- ja elinkeinotoimisto, järjestöt, terveydenhuolto ja seurakunnat. Sitten seuraavat ostopalveluiden tuottajat, Kela ja kuntien sosiaalisen työllistämisen yksiköt. Verkostoon kuuluvat myös sosiaaliset yritykset sekä muissa tahoissa mainitut kunnan alueella toimivat työllistämiprojektit. Yrittäjät mainitaan yhteistyötahoina muutamissa kunnissa.

Kun kysyttiin keiden kanssa kunnan kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastuussa olevat erityisesti haluavat kehittää yhteistyötä, saatiin kuvion 14 mukaisia vastauksia. Vastaajat mainitsivat vain yhden mutta mielestään tärkeimmän yhteistyötahon.

Kuvio 14. Tärkein taho, jonka kanssa halutaan kehittää kuntouttavaan työtoimintaan liittyvää yhteistyötä (n=67).



Kaksi yhteistyötahoa erottuu muista: terveydenhuolto ja TE- toimisto. Molemmat ovat tahoja, joiden kanssa yhteistyö on jo nykyään hyvin tavallista mutta molempien kanssa sen toimivuudessa on ilmeisesti lisäämisen tarvetta. Terveydenhuollon tärkeys yhteistyötahona kertonee siitä, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkailla on usein terveydellisiä pulmia, ja näissä tilanteissa hoito- ja kuntoutusjärjestelyissä on vielä toivomisen varaa. Nähtäväksi jää, miten työttömien terveystarkastusten yleistyminen kunnissa tulee tilannetta ja yhteistyösuhteita muuttamaan (ks. Saikku & Sinervo 2010; Työttömien arviointi – ja terveyspalvelut 2011). TE-toimiston kanssa yhteistyön kehittämistarpeita on ilmeisen selvästi sekä aktivointisuunnitelmien teossa että siirtymien valmistelussa kuntouttavasta työtoiminnasta eteenpäin. Yhteistyön kehittämistä tarvitaan jossain määrin myös yrittäjien, seurakuntien ja sosiaalisten yritysten kanssa.

Kuntouttavan työtoiminnan yhteistyöverkosto on tarpeen nähdä paitsi spesifinä tämän toiminnan yhteistyöverkostona myös osana laajempaa paikallis-seudullista työllistämisen ja aktivointiyhteistyötä. Spesifisyys liittyy paljolti juuri asiakkaiden terveydellisten kysymysten hoitamiseen sekä kuntouttavan työtoiminnan paikkojen järjestämiseen. Yleisesti kuitenkin on kyse siitä, miten TE-toimistot ja kunta yhteistyössä kolmannen sektorin ja työnantajien kanssa hoitavat sektorirajat ylittävää vaikean työttö-

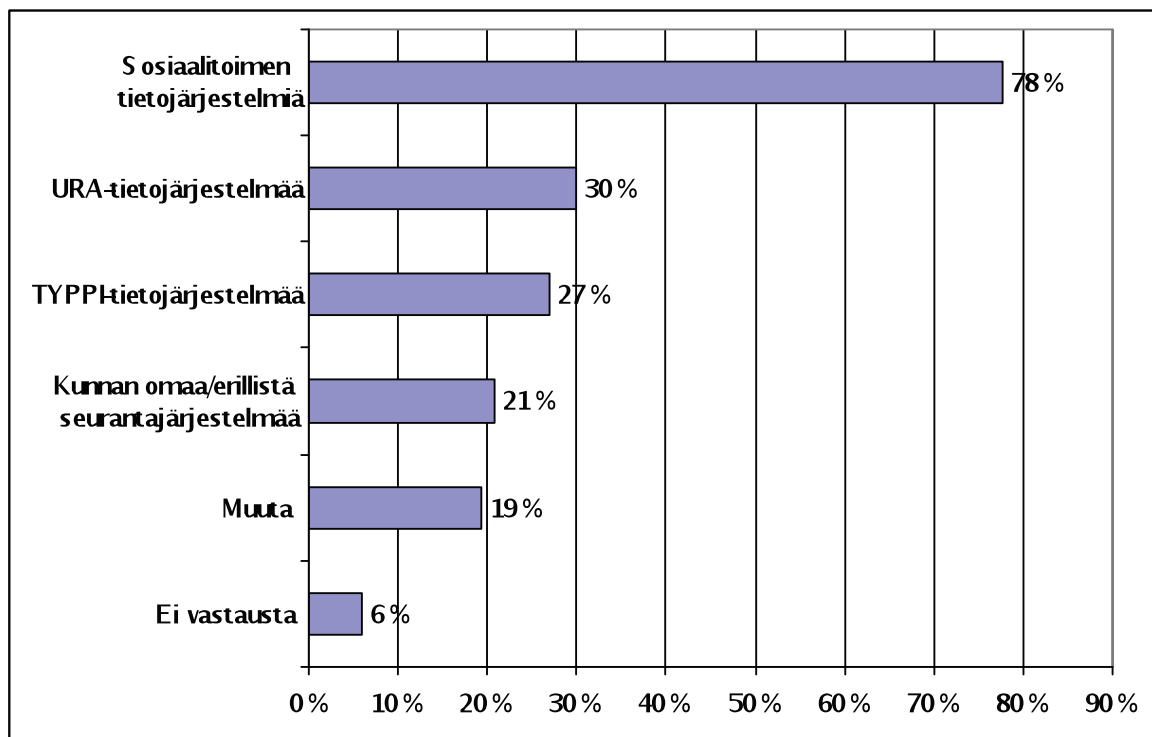


myyden kysymystä. TYP- verkosto on keskeinen toimija myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Sen kautta ovat helposti tavoitettavissa kaikki keskeiset kuntouttavan työtoiminnan osapuolet. Niillä paikkakunnilla, joilla TYP- toimintaa ei ole, joudutaan vastaavantyyppistä verkostoyhteistyötä rakentamaan tilanteittain.

## 10.2 Kuntouttavan työtoiminnan seurantajärjestelmien toimivuus

Olellainen osa kuntouttavan työtoiminnan toteutumisen arviointia ja toiminnan kehittämistä perustuu käytettävissä olevan seurantajärjestelmän antamiin tietoihin. Kuten useassa yhteydessä on todettu, on kuntouttavasta työtoiminnasta vaikea saada luotettavia määrällisiä tietoja valtakunnallisesti. Tämä ennakoiti sitä, että myös paikallistasolla on tiedon tuotannon ja seurannan ongelmia. Tilanteen monimutkaisuus käy ilmi kuvioista 15, jossa kuvataan niitä erilaisia tietojärjestelmiä, joihin kuntouttavan työtoiminnan tietoja tallennetaan, ja joista niitä siten löytyy.

Kuvio 15. Kuntouttavan työtoiminnan seurannassa käytössä olevat tietojärjestelmät kunnissa (mainintojen useus, n=67).



Yleensä kunnissa tallennetaan tietoa samanaikaisesti useisiin eri tietojärjestelmiin. Näin tehdään varsinkin TYP:issa. Selvästi yleisimmin käytössä on sosiaalitoimen tietojärjestelmä (mm. Effica). Kuntouttavan työtoiminnan tietoja tallennetaan myös URA- tietojärjestelmään sekä enenevästi TYP:ille kehitettyyn TYPPI -tietojärjestelmään. Vastajien mukaan kunnissa on melko usein käytössä edellisten lisäksi myös omia excel- pohjaisia seurantajärjestelmiä. Edelleen vastausvaihtoehtoon ”Muuta” sisältyy lähinnä kuntien omia seurantajärjestelmiä.

Kuntouttavan työtoiminnan useiden erilaisten seurantajärjestelmien olemassaolo on osoitus toiminnan monisektorisesta luonteesta. URA- ja TYPPI- tietojärjestelmien käyttö ilmentää työ- ja elinkeinohallinnon kanssa tehtävää yhteistyötä aktivointisuunnitelmien teossa ja kuntouttavan työtoiminnan yksi-

löllisessä suunnittelussa. Kuntien oma excel- pohjainen kuntouttavan työtoiminnan erillisseuranta on yleensä asiakasvirtojen määrällistä seuranta, mikä kertoo siitä, että sekä sosiaalityön että toimeentulotuen seurantajärjestelmistä ei saada riittävän selkää ja yksiselitteistä tietoa kuntouttavan työtoiminnan perustiedoista.

Entä millaisia asioita kunnat seuraavat kuntouttavan työtoiminta-lain toimeenpanossa? Kyselyn mukaan seurannassa ovat tavallisimmin: aktivointisuunnitelmien määrät, kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden määrät, asiakkaiden työtoiminnan jaksot ja jaksojen kesto, poissaolot/läsnäolot jaksojen aikana, siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta, asiakkaiden ikä, kuntouttavan työtoiminnan paikkojen käyttö ja ostopalvelubudjetin käyttö. Seurannan suurimmat ongelmat liittyvät tietojärjestelmien jäykkyyteen ja niiden keskinäisen kommunikaation puutteeseen, asiakasprosessin ajallisen seurannan vaikeuteen sekä kuukausiraporttien viivästymisiin ja niiden luotettavuuteen. Erityisen hankalana kunnissa koettiin vuoden 2010 alussa TE- hallinnon taholta tullut velvoite seurata kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden poissaoloja ja lähettää niistä määräjain koontitiedot TE- toimistoille. Ylipäänsä seurantajärjestelmän koetaan huonosti mahdollistavan kuntouttavan työtoiminnan vaikutusten seurannan. Myös toimivat kustannusseurannan välineet puuttuvat.

Osana STM:n koordinoimaa sosiaalialan tietoteknologiahanketta (Tikesos) on kehitteillä myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan käsitteistön ja tietojärjestelmän kehitystyö. Sisältömääritykset kuntouttavan työtoiminnan osalta ovat valmistuneet kesällä 2011 (ks. Selvitys asiakastiedoista pitkäaikais-työttömien työllisyyden tukemisessa ...2011).

# 11 Kuntouttavan ja aktivoivan toiminnan kehittäminen paikallisesti ja valtakunnallisesti

Tulosten mukaan kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuus on suhteellisen vakiintunutta mutta usein pienimuotoista kunnan toimintaa. Kun puhutaan kuntouttavan työtoiminnan kehittämisestä, on aina syytä täsmentää minkä kehittämisestä puhutaan: onko kyseessä kuntouttava työtoiminta –lain mukainen toiminta koko laajuudessaan vai vain kuntouttavan työtoiminnan toimenpideluonteinen kehittäminen. Tässä luvussa kyse on ensin mainitusta, laajemmasta näkökulmasta, joskin itse kuntouttava työtoiminta on erillisten alalukujen ytimessä.

## 11.1 Paikallis-seudullinen kehittäminen

Kuntouttavan työtoiminnan paikallis-seudullista kehittämistä kartoitettiin kahdella yleisen tason kysymyksellä. Ensimmäinen liittyi kuntouttavan työtoiminnan järjestämistapaan, sen ongelmiin ja niiden korjausyrityksiin. Toinen kysymys liittyi kuntouttavan työtoiminnan kehittämishankkeisiin, niiden olemassaoloon, käynnistämiseen ja sisällölliseen suuntaamiseen.

Ns. PARAS – hankkeen myötä on herännyt kysymys kuntouttavan työtoiminnan tulevasta järjestämistavasta kunnissa. Aiemmin yhden kunnan järjestämä toiminta ehkä yhä useammin muuttuu kunnan yhteiseksi toiminnaksi. Toisaalta kuntouttava työtoiminta saattaa olla luonteeltaan sellaista, että sen järjestäminen vain yhden kunnan alueella vaikuttaa ainoalta toimivalta ratkaisulta. Tulosten mukaan valtaosa (80 %) kunnista järjestää kuntouttavaa työtoimintaa yhden kunnan alueella ja aloitteesta. Kuntayhtymä oli 7 %:ssa kuntouttavan työtoiminnan järjestäjä ja 9 % ilmoitti TYP:n olevan kuntouttavan työtoiminnan organisoijataho. Kysymykseen ” Onko suunnitelmissanne jatkossa muuttaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämistapaa (esim. järjestää työtoimintaa jatkossa yhdessä useamman kunnan kanssa)?” vastattiin seuraavasti:

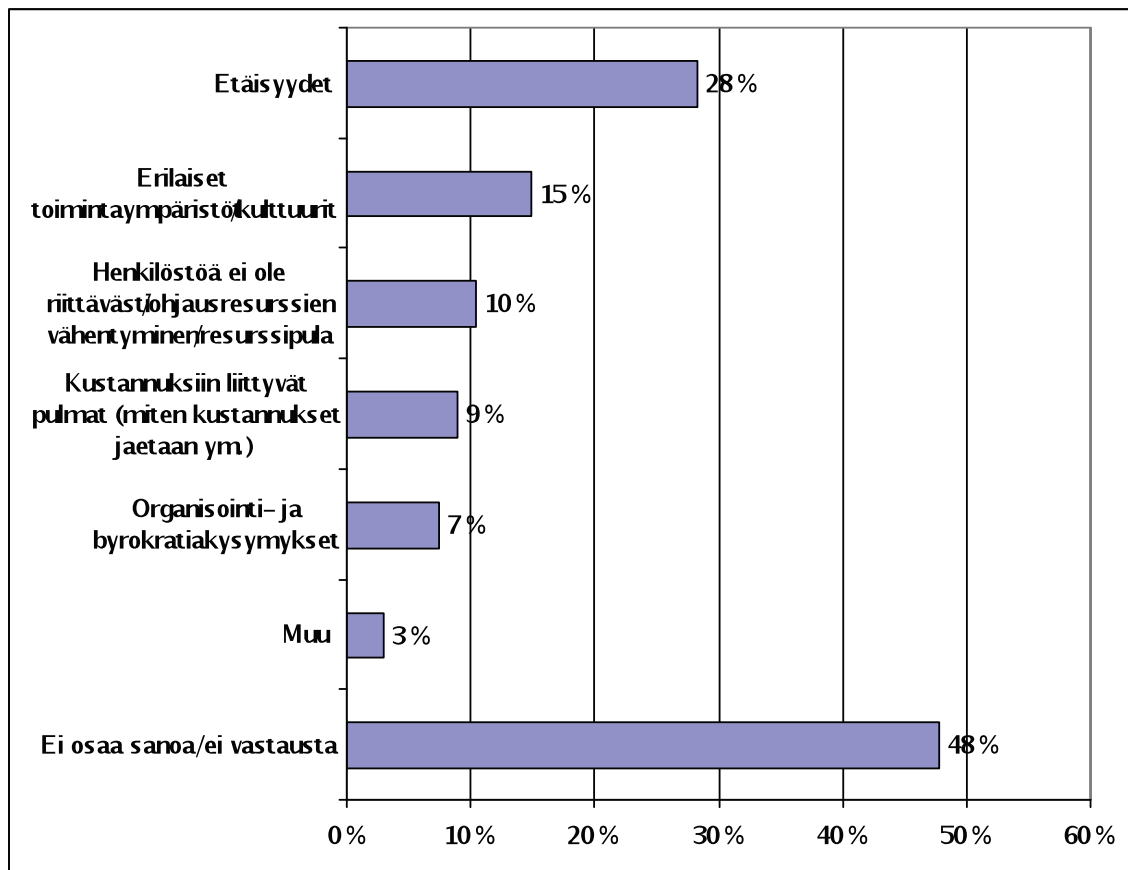
Taulukko 6. Kuntien suunnitelmat kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavan muuttamisesta.

	<b>Yksi kunta</b>	<b>Kuntayhtymä/ kuntaliitos tai muu vastaava</b>	<b>Työvoiman palvelu- keskuksen piirissä olevat kunnat</b>	<b>Kaikki yhteensä</b>
Suunnitelmia on	14 % (7)	38 % (3)	13 % (1)	16 % (11)
Suunnitelmia ei ole	63 % (32)	50 % (4)	63 % (5)	61 % (41)
Ei osaa sanoa/Ei vastausta	23 % (12)	13 % (1)	24 % (2)	23 % (15)
Kaikki yhteensä	100 % (51)	100 % (8)	100 % (8)	100 % (67)

Valtaosa vastaajista (61 %) oli sitä mieltä, että järjestämistavan muutoksia ei ole näköpiirissä. 11 % vastasi myönteisesti ja noin viidesosa vastaajista ei osannut ottaa kantaa asiaan. Myönteisesti vastaan-

neet olivat lähinnä kuntayhtymiä ja ne perustelivat järjestämistä yhdessä muiden kuntien kanssa seuraavilla näkökohdilla: saadaan enemmän kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ja monipuolisempia tehtäviä, henkilöstön yhteiskäyttö tuo työntekijäresursseja, kilpailutus ja kustannukset järkevöityvät suuremman mittakaavan myötä, työpajatoimintaan saadaan kuntien välistä yhteistyötä ja asiakkaille on tarjolla laajemmat työmarkkinat mahdollisuuksineen. Kielteiset näkökulmat kuntayhteistyöstä on koottu seuraavaan kuvioon 16.

Kuvio 16. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen yhdessä useamman kunnan kanssa liittyvät pulmat (n=67).



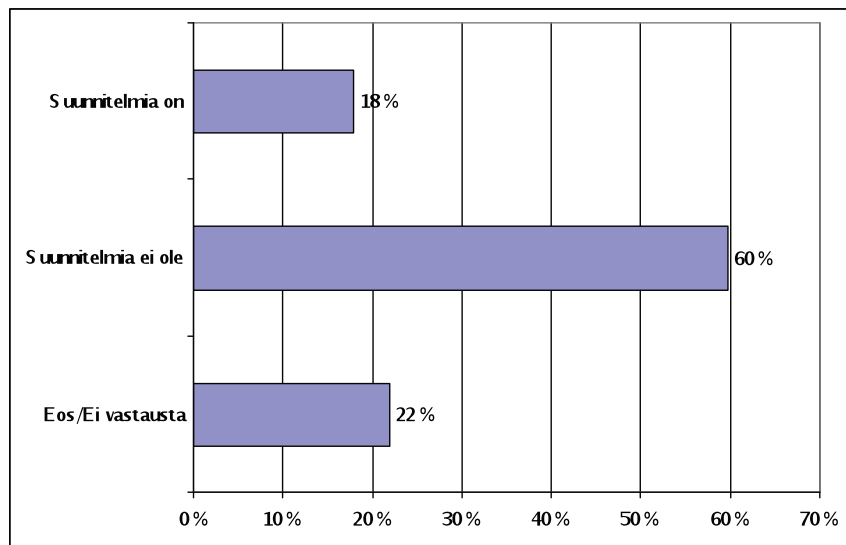
Kielteisten kannanottojen taustalla oli lähinnä seuraavia asioita: välimatkat tulevat asiakkaille liian pitkiä ja matkakustannukset kasvavat, kuntien erilaiset toimintakulttuurit hankaloittavat yhteistyötä, voimavarojen niukkuudesta ja kustannusten jakamisesta voi tulla pulmia, organisointi jää helposti isompien kuntien järjestämisen varaan, ja on vaikea löytää kuntien yhteisiä toimintakäytäntöjä.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen useamman kunnan yhteistyönä voi olla asiakkaiden kannalta pulmallinen vaihtoehto. Koska kuntouttava työtoiminta edellyttää asiakkaiden matkustamista ehkä toisen kunnan alueella sijaitsevaan työtoimintapaikkaan, voi tästä muodostua este kuntayhtymien yhteisen toiminnan kehittelylle laajassa mittakaavassa. Toisaalta yhteisjärjestämisestä voisi koitua asiakkaille myös etuja mm. työtoimintapaikkojen monipuolisuuden lisääntymisen myötä. Edelleen kunnat voisivat näin jakaa työtoiminnasta aiheutuvia kustannuksiaan. Tulevaa järjestämistapaa on puntaroi-

va niin asiakkaiden kuin kunnan näkökulmasta. Näyttää siltä, että kuntayhteistyössä kuntouttava työtoiminta on eräänlainen ”erityisalue”, jonka järjestämisestä tulisi sopia erillISRatkaisuIn.

Entä oliko kunnissa suunnitteilla käynnistää erillinen hanke / hankkeita kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseksi kun lakimuutoksen voimaantulosta oli kulunut reilu puoli vuotta? Vastaukset näkyvät seuraavassa kuviossa.

Kuvio 17. Kuntien suunnitelmat kuntouttavan työtoiminnan kehittämishankkeen/-hankkeiden käynnistämisestä (n=67).



60 % vastaajista ilmoitti, ettei suunnitelmissa ole käynnistää kuntouttavan työtoiminnan hanketta paikkakunnalla. Viidesosa ei osannut sanoa ja 18 % vastasi myönteisesti kehittämishankkeen käynnistämiseen. Kehittämishankkeet liittyivät mm. nuorten työtoiminnan kehittämiseen, kunnan omien työtoimintapaikkojen lisäämiseen, kuntouttavan työtoiminnan ohjaajan toimenkuvan kehittämiseen, ostopalvelutoiminnan uudistamiseen sekä ryhmämuotoisen kuntouttavan työtoiminnan kehittelyyn. Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen katsottiin joissakin vastauksissa myös osaksi aikuissosiaalityön kehittämistä ja sen vaikuttavuuden parantamista.

Vastaukset osoittavat, että kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen ei ole erityisen keskeisessä asemassa kuntien kehittämistehtävissä. Herää kysymys, onko kuntouttavan työtoiminnan – ja ylipäänsä vaikean työttömyyden - tilanne kunnassa niin arkipäiväistä ja vakiintunutta, ettei sen kehittämiseen kiinnitetä erityistä huomiota. Tämän tyyppinen mielikuva piirtyy niistä vastauksista, joissa ennakoidaan kuntouttavan työtoiminnan tulevaisuutta 10 vuoden kuluttua. Vastausten hajonta oli suuri mutta yleisimmin katsottiin toiminnan vielä entisestään vakiintuneen. Arvioitiin, että se on ”yksi tarpeellinen palvelu muiden joukossa”. Muutama ennakoitiin koski toiminnan ammatillisempaa otetta, oman paja-toiminnan olemassaoloa, koko kunnan sitoutumista asiaan ja toiminnan selvempää jakautumista toisaalta ylläpitävään ja toisaalta aktiiviseen työtoimintaan. Asiakasmäärien osalta oli ennakoitua sekä lisääntymisen että vähenemisen suuntaan. Arveltiin, että suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle, kuntouttavaan työtoimintaan tulee enemmän nuoria asiakkaita. Erään ennakkoinnin mukaan kuntouttava työtoiminta on tuolloin siirtynyt työ- ja elinkeinohallinnon vastuulle.

## 11.2 Valtakunnallinen kehittäminen

Kyselyssä tiedusteltiin myös kuntien edustajien näkemyksiä kuntouttavan työtoiminnan valtakunnallisen kehittämisen tarpeista. Kysymykseen ”millaisena vastaajat näkevät kuntouttavan työtoiminnan valtakunnallisesti 10 vuoden kuluttua”, saatiin varovaisia vastauksia. Valtaosa korosti kuntouttavan työtoiminnan jatkuvan silloinkin vakiintuneena toimintana ja pitkälti nykyisen kaltaisena. Osa vastaajista tosin kaavaili volyymin kasvua tapahtuneen. Muut ennakoinnit koskivat lähinnä toiminnan tehostumista ja ammatillisuuden lisääntymistä (mm. työpaikkaohjaus, sosiaalityön menetelmien kehittyminen, työhön suuntaavan ja ylläpitävän työtoiminnan profiloituminen) sekä kunta-kuntayhtymä järjestämisvastuun kirkastumista. Ennakoitiin myös yritysten tulleen mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen sekä matalan kynnyksen työpaikkojen lisääntyneen vaikeasti työllistyville. Huolena oli, että osa asiakkaista ei tulevaisuudessakaan pysty osallistumaan edes kuntouttavaan työtoimintaan ja asiakkaiden ongelmat ovat yhä monimutkaisempia.

Entä mitä kunnissa odotetaan keskushallinnon tekevän kuntouttavan työtoiminta-lain kehittämisen suhteen? Kaksi asiaa nousee ylitse muiden. Ensinnäkin odotuksena on, että kuntouttavan työtoiminnan tiukennuksia ei enää tehdä. Toivottiin, että lainsäädäntöä muutetaan niin, että työtoiminnan aika kartuttaa työssäoloa, eläkettä ja palkkatukityön lisäoikeutta. Tähän liittyi myös toivomus ylläpitokorvauksen nostamisesta ja kuntouttavaa työtoimintaa koskevan byrokratian vähentämisestä (mm. poissaoloseurantojen osalta). Toinen esille nouseva asiakokonaisuus koski rahoitusta: odotuksena on, että kunnille järjestetään lisää rahoitusta kuntouttavaan työtoimintaan. Yleensäkin toiveena on, että kuntia kuullaan toiminnan valtakunnallisessa kehittämisessä.

Edelleen keskushallinnolta odotetaan kuntouttavan työtoiminnan ohjeiden ja laatusuosituksen uusimista, ylläpitävän työtoiminnan säädöspohjan kehittämistä sekä kuntouttava työtoiminta – työharjoittelu/työelämävalmennus - palkkatyö välisten suhteiden selkeytystä. Niin puoltavia kuin kielteisiäkin kannanottoja esitettiin kuntouttavan työtoiminnan siirtämisestä kokonaan valtion tai kokonaan kunnan vastuulle. Mielipiteet polarisoituivat myös sen suhteen, tulisiko kuntouttavaa työtoimintaa jatkossa järjestää yrityksissä vai ei. Toivottiin, että keskushallinto edistää työttömien terveystarkastusten ja työkykyarvioiden järjestämistä. Myös tässä kyselyssä kävi ilmi, että käsite kuntouttava työtoiminta ei ole hyvä ja se pitäisi korvata jollakin muulla.

Kunnissa oli näkemystä myös siitä, minkä tahon tulisi olla erityisen aktiivinen kuntouttavan työtoiminnan edelleen kehittämisessä. Eniten aktiivisuutta odotetaan kunnilta itseltään, kaikilta kuntouttavaan toimintaan liittyviltä kunnan hallintokunnilta. Myös paikallis-seudullisen työ- ja elinkeinohallinnon aktiivisuutta pidetään tärkeänä. Tämän jälkeen korostuvat valtakunnalliset toimijat STM ja TEM sekä näiden yhteistyö Kuntaliiton kanssa. Yleisesti puhutaan valtion aktiivisuuden tarpeesta, millä tarkoitetaan ministeriöiden roolia rahoituksen ja lainsäädännön suuntaamisessa. Myös seurakuntien ja järjestöjen roolin tärkeys todetaan.

Vastaajat ottivat esille eräitä kuntouttavaan työtoimintaan ja aktivointiin liittyviä yleisempiä kysymyksiä. Tällaisia olivat mm. välityömarkkinoihin liittyvän lainsäädännön ja toimenpidevalikoiman selkeyttäminen. Kuntien mukaan järjestelmiä tulisi katsoa asiakkaiden tilanteiden näkökulmasta ja muuttaa siten, että kannustava eteneminen vaikeasta työttömyydestä eteenpäin olisi käytännössä mahdollista. Etuudet ja ehdot eivät saisi lyödä toisiaan korville. Nuorille (alle 25-vuotiaat) tarvittaisiin omanlaisiaan, uskottavasti kannustavia kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Nuorten työtoimintapaikan pitäisi olla ensisijaisesti ponnahduslauta koulutukseen aina kun se vain on mahdollista. Pohjoisen Lapin viestissä korostetaan työsuhteen ensisijaisuutta aina silloin, kun työtön henkilö sitoutuu tekemään työtä: esimerkiksi poromiesten työ on aina ollut jo työn luonteen vuoksi kausiluonteista ja sitä on voitu täydentää vaikkapa ulkoilu- ja matkailualan tehtävillä kesä- ja syysaikaan. Näiden töiden

teettäminen ”kuntoutuksena” työttömyyden perusteella ja vastikkeellisena työnä ei ole reilua työllisyyspolitiikkaa alueella, jolla muita tehtäviä ei ole tarjolla.

Kaiken kaikkiaan kuntouttavan työtoiminnan valtakunnallinen kehittäminen nähdään sekä kuntien omana että keskushallinnon tehtävänä. Valtion suuntaan kehittämisodotukset kiteytyvät asiakkaiden oikeudenmukaisen kohtelun varmistamiseen. Lainsäädäntöä ja ohjeistusta olisi tarkennettava näiltä osin. Valtiovallalta odotetaan myös rahoituksen lisäämistä. Kunnat katsovat, että paljon on kuitenkin kiinni myös niiden omasta aktiivisuudesta ja yhteistyökyvykkyydestä sekä kunnan sisällä että TE -toimiston kanssa, jotta kuntouttavan työtoiminnan toteutus tehostuisi ja kehittyisi.

# 12 Tulokset suhteessa muihin vaikeasti työllistyviä koskeviin tutkimuksiin ja alan uusiin kehittämis ehdotuksiin

Tässä luvussa kootaan yhteen keskeiset kuntouttavaa työtoimintaa koskevat tutkimustulokset ja pohditaan niiden merkitystä toiminnan jatkokehittämisen näkökulmasta. Pohdintaan tuodaan myös muita keskeisiä ja hiljakkoin valmistuneita vaikeaa työttömyyttä koskevia tutkimustuloksia.

Raportin kirjoittamisen aikaan, kevät-kesällä 2011, valmistui useita keskushallinnon organisoimia selvityshankkeita, joissa käsiteltiin vaikeasti työllistyvien tilannetta ja kaavailtiin toimintojen tulevaisuutta. Luvussa 12.2 käsitellään kootusti tehtyjä ehdotuksia ja kaavaillaan niiden mahdollisen toteutumisen seurauksia niin pitkäaikaistyöttömien kuin kuntienkin näkökulmasta. Pohditaan myös kuntouttavan työtoiminnan asemaa ja näkymää näin avautuvissa laajemmissa yhteyksissä.

## 12.1 Yhteenveto tutkimustuloksista

Tekemiemme tutkimusten mukaan (ks. myös J. Karjalainen & V. Karjalainen 2010) kuntouttava työtoiminta on saavuttanut suhteellisen vakiintuneen, joskin eräänlaisen ”matalan profiilin” paikan kuntakentässä. Tulosten pohjalta ei voida sanoa, vastaako toiminnan järjestämisvolyyymi olemassa oleviin kuntouttavan työtoiminnan tarpeisiin. Ns. rakennetyöttömien pysyvästi suureen lukumäärään (noin 142 000) nähden vuosittaiset asiakasmäärät vaikuttavat lähinnä alimitoitetuilta. Onkin kysyttävä, missä määrin kuntouttavan työtoiminnan käytettävissä olevat paikat ja vakiintunut järjestämistapa kunnissa ohjaavat toiminnan toteutusta. Olisiko potentiaalisia asiakkaita sittenkin selvästi enemmän? Olisiko toiminnan vahvempaan profiloitumiseen aitoa tarvetta?

Rakenteellisen työttömyyden sitkeys ja sen tuottamat pysyvät vaikeudet suuren väestöryhmän elämässä puhuvat vahvistamisen puolesta. Rakennetyöttömyyden ote on laman myötä enemmänkin kiristymässä kuin helpottumassa, vaikka suuret ikäluokat siirtyvät enenevästi eläkkeelle. Vaarana on, että työikäisiä ihmisiä joutuu jatkossakin pysyvästi työelämän ulkopuolelle ja sitä kautta yhteiskunnan marginaaliin. Eriarvoinen asema toimeentulon, terveyden ja selviytymisen suhteen näkyy näiden ihmisten elämässä, vaikka virallinen politiikka korostaa niin terveyden eriarvoisuuden vähentämistä kuin tuloerojen kaventamista.

Kuntouttava työtoiminta –lain mukaisella toiminnalla (aktivointisuunnitelmat, kuntouttava työtoiminta) tavoitetaan kunnissa vaikeassa tilanteessa olevia pitkäaikaistyttömiä. Kyse on kuntien roolista ja tehtävästä aktivoinnissa työ- ja elinkeinohallinnon rinnalla. Tulosten mukaan kuntouttava työtoiminta on kehittynyt kunnissa niin vakiintuneeksi aktiivitoimeksi, ettei sen järjestämistä suuremmin horjuttanut kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajentaminen myös yli 25 –vuotiaisiin. Järjestämistavassa ei ole tapahtunut kunnissa merkittäviä muutoksia. Jonkin verran kunnissa arvioidaan olevan kuntouttavan työtoiminnan paikkojen lisäämistarvetta. Henkilöstöresurssien lisääminen ei ole priorisoitua.

Kuntouttavan työtoiminnan aikana asiakkaalla on mahdollisuus kokeilla työ- ja toimintakykyään ja kuntoutua pitkän työttömyyden jälkeen. Palvelun järjestäjän näkökulmasta tämä tarkoittaa työtoimintapaikan järjestämisen lisäksi muun muassa terveys- ja kuntoutuspalvelujen kytkentää kuntouttavan työtoiminnan jaksoihin. Tulosten mukaan nämä tukivalmiudet ovat kehittymässä mutta erityisesti ter-



veydenhuollon mukaan tulo on ollut hidasta. Päihde- ja mielenterveyskuntoutus, työkykyä selvittävät kuntoutustutkimukset sekä muut ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen toimet ovat alimitoitettuja.

Asiakkaiden siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta ovat pääosin sosiaalipoliittisia, asiakkaiden hyvinvointiin liittyviä. Kunnilla ei ole erityisiä pyrkimyksiä palkkatuetun työn tai työhönvalmennus-/työharjoittelupaikkojen lisäämiseen. Sen sijaan halukkuutta yhteistyö- ja verkostosuhteiden kehittämiseen työ- ja elinkeinohallinnon ja järjestöjen kanssa on. Kuntien sisällä terveydenhuoltoa halutaan enemmän mukaan aktiivitoimiin. Tietojärjestelmiin toivotaan selkeyttä ja toimivaa yhteensopivuutta eri sektoreiden tietojärjestelmien kesken.

Kuntien järjestämisvalmiuksien rajoitteet selittävät osaltaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia asiakastasolla. Myös pääkaupunkiseutua koskeneen tutkimusraporttimme (J. Karjalainen & V. Karjalainen 2010) mukaan kuntouttava työtoiminta on enemmänkin sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. Työhön kuntoutuminen voi olla pitkä prosessi, minkä vuoksi osa asiakkaista tarvitsee toistuvia kuntouttavan työtoiminnan jaksoja. Kuntouttava työtoiminta voi toimia asiakkaan työ- ja toimintakyvyn arvioinnin vaiheena ja tulosten mukaan valtaosa asiakkaista kokee, että kuntouttava työtoiminta on heidän kannaltaan hyvä ratkaisu. Asiakkaiden yleisin tulevaisuuteen liittyvä toive on päästä palkkatyöhön mutta he eivät näe työtoimintaa mahdollisuutena päästä takaisin työelämään. - Asiakastason tutkimustulokset osoittavat, että työ- ja elinkeinohallinnon toimenpiteiden joustava vastaantulo on tarpeen, jotta kuntoutuneiden asiakkaiden tilanne etenisi työllistymisen polulla. Kunta ei yksin selviä työllisyyspoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa.

Sekä tämän raportin että aiemman, pääkaupunkiseutua koskevan tutkimuksemme tulosten perusteella voidaan nostaa esille seuraavia kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen liittyviä näkökohtia:

1. Kuntouttavan työtoiminnan *jatkeeksi* on *välttömästi* oltava tarjolla työvoimapolitiittisia toimenpiteitä (mm. koulutus, palkkatuettu työ) niin, että ne pitkäaikaistyöttömät, jotka kuntoutuvat ja motivoituvat työhön, voivat siirtyä pysyvämmiin työelämään tai sinne selkeästi johtavalle kehityksuralle. Kyse on *tehostetusta* kunnan ja työ- ja elinkeino hallinnon välisestä yksilökohtaisesta yhteistyöstä, jonka toteuttamisesta voi vastata TYP tai vastaava paikallinen yhteistoimintarakente. Kyse on *tilanteittain valmisteltavista* koulutus- ja työllisyystoimista, mikä tarkoittaa toimenpiteiden (mm. ammatillinen koulutus) suunnittelua ja toteuttamista näiden ihmisten kykyjen ja tarpeiden pohjalta. Tämä voi tarkoittaa erityisjärjestelyjä mm. koulutuksen suhteen (esimerkiksi tehtäväkohtainen koulutus) sekä työhön siirtymistä tukevien palvelujen (esimerkiksi työvalmennus, yksilöohjaus) lisäämistä ja monipuolistamista työhön siirryttäessä. Jos terveydellinen ja sosiaalinen kuntoutuminen työtoimintajaksolla onnistuneesti toteutuu, tulisi hyvää ”nostetta” määrätietoisesti tukea ja jatkaa. Katkokset ja viiveet voivat tehdä tyhjäksi jo saavutetun kuntoutumisen ja motivaation.

Kuntouttavaa työtoimintaa on tärkeää kehittää työelämään tai koulutukseen johtavana aktiivitoimena *yhdessä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa*. Kunnilla ei ole työmarkkinoiden tuntemusta ja yhteyksiä työnantajiin siinä määrin kuin TE-toimistoilla. Kunnan asiantuntemus liittyy ensisijaisesti työkyvyn ja sosiaalisen selviytymisen tukemiseen.

2. Kuntouttava työtoiminta voi olla se työhön osallistumismuoto, johon yksilö (enää) pystyy ja haluaa yhteiskunnassa. Hänen *työelämäosallisuutensa voi kanavoitua työtoiminnan kautta*. Kuntalaisen *toimintakyvyn tukeminen* on hyvinvointipoliittisesti kauaksi katsovaa toimintaa; kun ehkäistään toimintakyvyn huononemista, vähennetään myös sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä ja muun tuen tarvetta. Osa pitkään työttöminä olleista tarvitsee työtoimintaa, joka työllistymisen sijaan tähtää *päivittäisen toimintakyvyn ja selviytymisen tukemiseen*. Kyse on tekemisestä ja

työelämäluonteisesta osallistumisrytmistä erilaisten yhteisöjen toimintaan. Ylläpitokorvaus tai muu taloudellinen lisäkannuste voi toimia osallistumista lisäävänä.

3. Kuntouttavan työtoiminnan jakso voi olla pitkään työttömänä olleen henkilön *työ- ja toimintakyvyn arviointivaihe* selvittäen siten ehkä pitkäänkin jatkunutta epätietoisuutta henkilön kunnosta ja työkyvystä. On mahdollisuus selvittää sellaisten henkilöiden työ- ja toimintakykyä, joilla on pitkään ollut psykososiaalisesti vaikea elämäntilanne. Usein työntekijöillä (mm. sosiaalitoimessa ja työ- ja elinkeinohallinnossa) on epäily henkilön terveydentilasta ja työkyvystä mutta mikään taho ei tartu asiaan. Vaikeasti työllistyvän työ- ja toimintakyvyn arvio voidaan parhaiten toteuttaa itse työtehtävässä ja tässä mielessä kuntouttavan työtoiminnan paikat kunnissa voivat olla keskeisiä. Kunnilla ei ole ammatillisen kuntoutuksen resursseja eikä asiantuntemusta mutta sitä on mahdollista kytkeä kuntouttavan työtoiminnan jaksoon olemalla yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon ja Kelan kanssa. Kelan (kuntoutustarveselvitys, kuntoutustutkimus) ja TE-toimiston ammatillisen kuntoutuksen palvelut tulisivat olla työttömien työkyvyn arvioimisessa todellisia mahdollisuuksia nykyistä paljon useammin (ks. myös Karjalainen 2011b).

Työttömien työ- ja toimintakyvyn tukemisen palvelurakenteita tarvitaan pitkittyvän työttömyyden eri vaiheissa; niin työttömyyden alkaessa kuin myös sen jatkuessa pitkään. 500 päivän työttömyysaika ennen kuntouttavaa työtoimintaa on tässä mielessä keinotekoinen ja sen ehdottomuus tulisi purkaa. Terveystarkastusten vakiintuminen kautta koko maan osana perusterveydenhuoltoa olisi luonteva ensipalvelun rakenne työttömien terveyden ja työkyvyn asioissa (ks. myös Saikku & Sinervo 2010).

*Loppupäätelmänä* kuntouttavan työtoiminnan tulevasta suunnasta kunnissa voidaan todeta, että toiminnan jatkokehittäminen on osa kuntapolitiikkaa. Kunnat ovat autonomisia toimijoita, vaikka ne odottavatkin keskushallinnolta aktivointilainsäädännön selkeytystä ja lisärahoituksen osoittamista. On kyse monentasoisesta ja monensisältöisestä politiikasta: eri tasojen toimijoiden on neuvoteltava ja sovittava millaisin hyvinvointi-, sosiaali- ja työllisyyspoliittisin tavoittein kuntouttavaa työtoimintaa halutaan kehittää.

## TEM:n tutkimustuloksia

Edellä on useamman kerran viitattu työ- ja elinkeinohallinnon toimenpiteiden tärkeyteen kuntouttavan työtoiminnan jatkeena. Millaisia toimenpiteitä ja palveluja TE- toimistoilla on tarjolla pitkään työttömänä olleille ja millaisia mahdollisuuksia niiden kautta vaikeasti työllistyville aukeaa? Miltä vaikeasti työllistyvien tilanne näyttää työ- ja elinkeinohallinnon näkökulmasta? Näihin kysymyksiin on saatu vastauksia hiljakkoin valmistuneessa TEM:n rahoittamassa tutkimuksessa (Terävä ym. 2011). Sen johtopäätöksissä todetaan:

- työvoimapolitiittisten toimenpiteiden käyttöaste on vaikeasti työllistyvien keskuudessa hyvin korkea (mm. palkkatuettu työ, työharjoittelu/ työelämävalmennus)
- osallistuminen palkkatuettuun työhön toistuvasti on yleisintä kuntasektorilla (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä); usein työntekijöiksi halutaan samassa työssä aiemmin palkkatuella olleita
- jatkotyöllistymisen kannalta vaikuttavimmat palkkatuetut työpaikat ovat yrityksissä kun taas kolmas sektori tukee heikoimmin kestävästä työllistymisestä (ks. myös von Herzen-Oosi ym. 2010)

- vaikeasti työllistyvien toistuva osallistuminen työvoimakoulutukseen on selvästi vähäisempää kuin esimerkiksi palkkatukityöhön osallistuminen
- 14 % vaikeasti työllistyvistä on ollut jossakin ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteessä; työkuoron arvio tehdään keskimäärin 6,2 %:lle vaikeasti työllistyvistä
- vaikeasti työllistyvistä pysyvästi työllistyneiden määrä on suhteellisen vähäinen (10,5 %)
- työllistyneiden osuus laskee osallistumiskertojen toimenpiteisiin lisääntyessä eli mitä enemmän työttömyys pitkittyy ja toimenpiteisiin osallistumisen määrä ja kestot kasvavat, sitä pienempi on myös työllistymisen todennäköisyys
- 500 työttömyyspäivän rajan odottaminen tuottaa passiivisen palvelun odottamisen kauden, millä näyttää olevan työttömyyttä entisestään pitkittäviä seurauksia

TEM:n tilaaman tutkimuksen tulokset valottavat vaikeasti työllistyvien tilannetta työ- ja elinkeinohallinnon ja työllistymisen näkökulmasta. Kyse on paljolti samoista asiakkaista, jotka jossain vaiheessa osallistuvat myös kuntouttavaan työtoimintaan. Vaikeasti työllistyvät asiakkaat tarvitsevat monipuolista perus- ja erityispalvelua, mikä usein tarkoittaa moniammatillista osaamista ja yksilön prosessin pitkäjänteistä tukemista. Tähän ei tutkimuksen mukaan TE- toimistoilla ole riittäviä resursseja, eikä aina asiantuntemustakaan. TYP –palvelu on toimivin käytettävissä oleva resurssi mutta volyymiltaan riittämätön.

Tutkimustulokset osoittavat, että työllisyystoimenpiteiden määrä voi olla yhden asiakkaan kohdalla suuri, mutta kestävän työllistymisen näkökulmasta niiden vaikutukset jäävät pieniksi. Palkkatuettu työ toteutuu näiden asiakkaiden osalta lähinnä kunnissa ja kolmannella sektorilla, mikä tarkoittaa huonoa ennustetta pysyvään työllistymiseen. Palkkatuetun työn jaksoittainen toistuminen ja ns. korotetun palkkatuen saaminen voivat silti olla tärkeitä ja merkityksellisiä asiakkaiden elämässä.

Voidaan kysyä, mikä on kuntouttavan työtoiminnan ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden välinen yhteys: miten kuntouttava työtoiminta eroaa esimerkiksi työelämävalmennuksesta tai palkkatuetusta työstä kunnassa. Työtehtävien puolesta ei välttämättä lainkaan paitsi että, palkkatuettu työ perustuu palkkатыösuhteeseen, kun taas työelämävalmennus tai kuntouttava työtoiminta ovat vastikkeellista työtä. Edelleen kuntouttavassa työtoiminnassa on normaalia lyhyempi työaika. Kuntouttavan työtoiminnan erityisyys on terveydentilan sekä työ- ja toimintakyvyn mahdollisessa selvittämisessä ja tukemisessa. Se on pysähdyspaikka, jonka yhteydessä voidaan arvioida aiempaa perusteellisemmin, mihin suuntaan asiakkaan on mielekästä suunnata. Työkyvyn ensiarvioiden pohjalta jatkokytkennät työ- ja elinkeinohallinnon tai Kelan ammatilliseen kuntoutukseen saavat perustelunsa.

## 12.2 Uusimmat keskushallinnon kehittämis ehdotukset

Ennen kevään 2011 eduskuntavaaleja valmistui useita valtakunnan tason esityksiä, joissa käsitellään vaikeasti työttömien tilannetta ja tehdään heitä koskevia linjauseksityksiä. Näitä keskeisimmät ovat:

- Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia (STM 2011:4)
- Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen (TEM 2011/13)
- Kaikki Mukaan! osatyökykyiset työmarkkinoille (STM 2011:5)

**STM:n raportti ”Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia”** on asiantuntijaryhmän ehdotus heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämisestä. Sen peruslähdekohtana on, että yksinäkökulmaisen ja usein epätoivoisen työllistämisen sijaan on myös alettava puhua näiden ihmisten hyvinvoinnin lisäämisestä ja muun yhteiskunnallisen osallisuuden merkityksestä. Työmarkkinoille osallistumisen tukitoimia on toki kehitettävä, jotta ne joilla on voimavaroja ja motivaatiota siirtyä työelämään todella myös sinne pääsisivät. Keskeisinä tukimuotoina nähdään työnantajiin vaikuttaminen, työvalmennuksen lisääminen, kuntien avustavien tehtävien lisääminen sekä sosiaalisten työllistämiskriteerien yleistäminen julkisissa hankinnoissa.

Edelleen em. STM:n raportissa esitetään työttömyysetuuksien maksatuksen tarkistamista niin, ettei työn vastaanottaminen aiheuta yksilölle taloudellisia vaikeuksia. Työvoiman palvelukeskus- tyyppistä toimintaa halutaan koko maahan ja moniammatilliseen verkostotyöhön esitetään lainsäädäntöä. Sosiaalisen työllistämisen ja kuntouttavan työtoiminnan tarvetta, suhdetta ja tulevia linjauksia osana sosiaalihuollon uudistuvaa lainsäädäntöä esitetään selvittettäväksi erillisessä työryhmässä. Kuntouttavaan työtoimintaa tulisi kehittää edelleen mm. laatukriteerein ja käsikirjaa uusimalla. Myös kuntouttavan työtoiminnan valtionosuusjärjestelmää ja kuntakorvauksia esitetään tarkistettaviksi.

Raportissa nostetaan esille myös pitkään työttöminä olleiden kuntoutuskysymys ja Kelan ammatillisen kuntoutuksen kriteereihin esitetään tässä mielessä muutoksia. Ehdotetaan työryhmän asettamista kuntoutuksen kehittämiseksi SATA- komitean esittämien suuntaviivojen mukaisesti. Sosiaalityötä esitetään kehitettäväksi KASTE II –ohjelmassa. Asiakkaiden osallistumistapojen kehittämistä palvelujen suunnittelussa ja arvioinnissa korostetaan.

STM:n raportin suuri merkitys on siinä, että sen esitysten takana ovat kolme keskeistä valtakunnallista toimijaa eli STM, TEM ja Kuntaliitto.

**TEM:n raportti ”Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen”** linjaa työ- ja elinkeinohallinnon tulevaa toimintaa rakennetyöttömyyden kysymyksessä. Lähtökohtana on puhutavan ja näkökulman muutos: pitkäaikaistyöttömillä nähdään vahvuuksia ongelmien sijaan, palkkatuki halutaan profiloida rekrytointitueksi ja työnhakijat nähdään palvelujen käyttäjinä eikä toimenpiteiden kohteena.

Varsinaiset kehittämislinjaukset koskevat työnantajien palvelun parantamista siten, että myös pitkään työttöminä olleiden työvoiman kysyntä lisääntyisi. Kyse on lähinnä palkkatuetun työn kehittämisestä, rekrytointituen monipuolistamisesta ja työvalmennuksen lisäämisestä työpaikoilla. Ammatillista koulutusta linjataan kehitettäväksi monipuolisemmaksi, kohderyhmälähtoisemmäksi ja koulutusvalmentaja/tukihenkilö –toimintamallia aletaan ottaa käyttöön. Erityisesti korostetaan työpaikalla tapahtuvaa oppisopimus- ja TOPPIS -koulutusta. Väli työmarkkinatoimijoiden yhteistyön lisääminen TE-toimistojen kanssa ja väli työmarkkinoiden jäsentäminen sekä toiminnallinen kehittäminen osana tätä yhteistyötä ovat oma kehittämislinjansa. TE-toimistojen palveluprosesseja tehostetaan syventämällä palvelutarvearvioita ja tukemalla aktiivista työnhakua. Moniammatillista verkostotyötä ja sosiaalipalvelujen (ml. kuntouttava työtoiminta) kehittämistä korostetaan.

TEM:n raportin kehittämislinjauksia luonnehtii työ- ja elinkeinohallinnon olemassa olevien aktiivi- ja työllistämistoimien tehostaminen ja parantaminen. Raportissa nostetaan esille myös ratkaisujen hakeamisen tärkeys niille pitkään työttöminä olleille, joilla ei ole edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Hallitusohjelmaan esitetään pitkäkestoisen tuetun työn tai työtoiminnan turvaamista näille ihmisille. Korostetaan riittävien resurssien turvaamista työvoimapalveluille, kuntien sosiaalityölle ja kuntouttavalle työtoiminnalle.

**STM:n raportti ”Kaikki mukaan! osatyökykyiset työmarkkinoilla”** (Markku Lehto) on edellisiä periaatteellisempi ja kauaskantoisempi. Raportissa asetetaan ensin kynnyskysymys: haluaako suomalainen hallinto- ja palvelujärjestelmä oikeasti sitoutua työmarkkinoiden avaamiseen osatyökykyisille. Mikäli yhteistä tahtoa on, raportista löytyy ehdotuksia, jotka koskevat viestintä-, tutkimus- ja koulutusohjelman käynnistämistä, hyvien työllistämismallien kehittämistä ja markkinoimista, vääristävien kannustimien poistamista ja osatyökykyisten työnhakijoiden oikeudenmukaisen kohtelun lisäämistä. Työllistymisen palveluprosessien tehostamiseksi esitetään vastuuorganisaation perustamista. Sen tehtävänä olisi huolehtia siitä, että prosessi työhön toteutuu, työntekijä saa asianmukaista palkkaa ja työnantaja riittävää ohjausta ja tukea osatyökykyisen palkkaamiseen. Raportissa on myös esitys olemassa olevan lainsäädännön arvioimisesta osatyökykyisten työllistymisen näkökulmasta.

Osatyökykyisten työelämään integroitumisesta on puhuttu useissa eri yhteyksissä vuosien mittaan. Kyse on eräänlaisesta toimintaparadigman muutoksesta tässä asiassa. Jos se otetaan poliittiselle agendalle (esimerkiksi osaksi hallitusohjelmaa), voidaan ehkä myös edetä. Kyse on paitsi käytäntöjen kehittamisestä ja lakien tarkistamisesta myös työnantajien ja työyhteisöjen asenteellisesta muutoksesta: missä määrin kilpailullinen työelämä hyväksyy mukaan erilaisia työntekijöitä (ml. myös maahanmuuttajat).

*Yhteenvetona* uusimmista kehittämis ehdotuksista voidaan todeta, että ne ovat luonteeltaan olemassa olevia periaatteita ja käytäntöjä kirkastavia. Radikaalisti uutta ja aiemmasta selvästi poikkeavaa ei esitetä. Esille nostetaan tärkeitä näkökulmia: työelämäosallisuuden tasavertainen lisääminen, yksilöllisen tuen tehostaminen työllistymisessä, asiakkaan vahvuuksien ja subjektiuden parempi huomioon ottaminen sekä erilaisuuden hyväksymisen ja mukaan ottamisen lisääminen työyhteisöissä. Linjauksissa korostuu ns. inhimillisen pääoman (human capital) kasvattamisen puhe kontrollin ja velvoitteiden ohella. On syytä havaita ero retorisen kehittämisen ja arkitodellisuuden välillä. Esimerkiksi asiakkaiden segmentointi työ- ja elinkeinohallinnossa voi nakertaa pohjaa asiakkaiden vahvuuksia korostavalta lähestymistavalta. Kunnissa taas terveys-, kuntoutus- ja sosiaalipalvelun järjestämisvaje voi ylläpitää pitkään työttömänä olleiden työ- ja toimintakyvyn heikkenemistä ja entisestään lykätä työelämäosallisuuden toteutumista. Olennaista on, että tehdyt esitykset siirtyvät poliittiseen keskusteluun ja osaksi hallitusohjelmaa. Näin niillä on mahdollisuus tulla legitimoduksi osaksi tuki- ja palvelujärjestelmiä rahoituskanavineen.

# 13 Kunta aktiivitoimien osapuolena - kokoavia johtopäätöksiä

Kunnan aktiivitoimet ja kuntouttava työtoiminta eturintamassa ovat keskeisiä tukijärjestelyjä vaikean työttömyyden tilanteissa. Kunnat kaipaavat kuntouttavaan työtoimintaan lisää resursseja mutta korostavat myös sen laadullista kehittämistä. Kuntouttavan työtoiminnan nimikkeestä halutaan päästä eroon mutta uutta nimikettä ei ole esitetty.

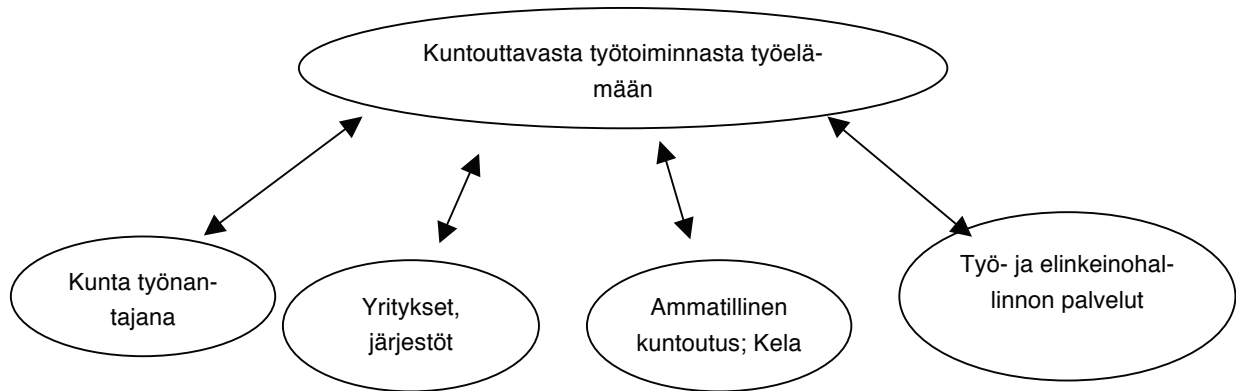
Kuntouttava työtoiminta on kunnissa suhteellisen vakiintunutta toimintaa eikä sen toteutukseen ole paikallisesti suunnitteilla suuria muutoksia. Tilannetta luonnehtii dynaamisen muutoksen sijaan vakiintuneisuus. Ovatko volyymin lisäykset mahdollisia, entä toiminnan sisällöllinen kehittäminen laajassa mittakaavassa? Kunnissa sysäystä suunnan muutokseen odotetaan valtakunnan tasolta. Kolmen keskeisen tahon (STM, TEM, Kuntaliitto) raportissa tehdyissä esityksissä on pohjaa linjauksen uudistamiselle vaikean työttömyyden kysymyksessä. Lisäksi sosiaalihuoltolain uudistaminen ja sitä kautta sosiaalityön ja sosiaalisen työllistämisen uudet linjaukset ovat tulolla.

Miten kunta pystyy kuntouttamaan ja aktivoimaan rakennetyöttömien suurta joukkoa (noin 142 000)? Onhan alettu keskustella vaihtoehdosta, jossa ensisijainen vastuu vaikeasti työllistyvistä siirtyisi kunnalle. Mitä etäämmälle työmarkkinoista ja työnantajayhteyksistä (ja työ- ja elinkeinohallinnosta) pitkään työttömänä olleet joutuvat, sitä pitempi ja vaivalloisempi on paluu takaisin työelämään. Kunnilla on taloudellisia ja toiminnallisia vaikeuksia hoitaa nykyisiä perustehtäviä, joten esimerkiksi aktiivitoimien lisääminen (mm. työvalmennus, koulutukselliset palvelut) ilman mittavaa lisäresurssointia vaikuttaa epätodennäköiseltä. Sitä paitsi työmarkkina- ja koulutusasiantuntijuus on oma tieto- ja osaamisalueensa, jota löytyy nimenomaan työ- ja elinkeinohallinnon piiristä. Kunta ei ole työnvälittäjä, vaikka onkin työllistäjä.

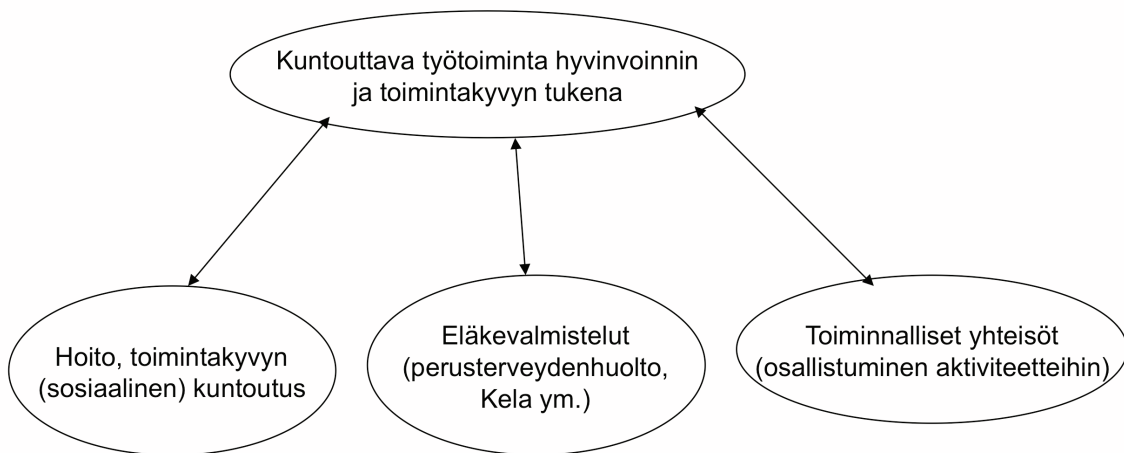
Kuntouttava työtoiminta on kunnan tehtävien kokonaisuudessa yksi suhteellisen pieni osa-alue, kun sitä tarkastellaan lakisääteisenä tehtävänä. Siksi se onkin nähtävä yhteyksissään, osana kunnan aktiivitoimien ja kuntoutustoimien kokonaisuutta. Sillä on yhteydet terveystieteisiin (työttömien terveys-tarkastus ja terveystieteiden palvelut), sosiaalipalveluihin (toimeentulotuki, sosiaalityö, palveluohjaus, velkaneuvonta, asuminen), TYP – palveluun (niillä paikkakunnilla joilla TYP on) ja kunnan työllistämispalveluihin (työllistämispalveluyksikkö). Kuntouttava työtoiminta on yksi linkkiasema kunnan aktiivitoimien palveluverkossa, joka edelleen verkostoituu työ- ja elinkeinohallinnon, Kelan, järjestöjen ja työnantajien kanssa. Tämä linkkiasema on vaikean työttömyyden, osatyökykyisyyden ja sosiaalisen selviytymisen kysymyksissä keskeinen. Ollaan tekemisissä yhteiskunnan perusasioiden kanssa: kyse on eriarvoistumisen vastatoimista ja paikallis-seudullisen hyvinvointi- ja sosiaalipolitiikan linjasta.

Kun siis kuntouttavaa työtoimintaa kehitetään kunnassa, se on syytä nähdä yhteyksissään ja osana laajempaa työllistymistä tukevaa verkostoa. Kuntouttava työtoiminta on kunnassa toimintaa, jossa kohdataan niitä työikäisiä pitkään työttömänä olleita kuntalaisia, jotka ovat työelämään ja ei-työelämään siirtymisen rajapinnassa. Ollaan risteyksessä ja suuntia on kaksi: kohti työtä tai kohti toimintakykyistä arkea ja osallisuutta. Jokaisen kohdalla on tärkeää saavuttaa yksilön voimavaroihin rakentuva ratkaisu. Kuntouttavan työtoiminnan aikana pitkään työttömänä ollut voi saada selville ja suuntaa elämälleen. Vaikka nykyisen lainsäädännön mukaan 500 päivän työttömyysjakso laukaisee selvitys- ja aktiivitoimet, tulisi tätä rajaa pitää vain ehdottomana takarajana. Epäselvä tilanne suhteessa työn saantiin ja työhön paluuseen tulisi selvittää aina kun työn saanti merkittävästi vaikeutuu ja/tai uhkaa pitkittyä.

Kun pitkäaikaistyöttömän suunta kuntouttavasta työtoiminnasta on kohti työelämää, tarvitaan välittömästi ja joustavasti rakentuvia yhteyksiä kunnasta työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin ja työnantajiin /yrityksiin. Myös kunta itse voi olla työnantajana. Edelleen kyseeseen voivat tulla ammatillisen kuntoutuksen järjestelyt ja yhteistyö Kelan kanssa. Alla ovat ne keskeiset tahot joihin kunnasta on tärkeä olla toimivat yhteydet silloin kun tavoitteena on tukea kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden siirtymää työelämään.



Kun kuntouttavan työtoiminnan jälkeen vaihtoehdoksi rakentuu ensisijaisesti palkkatyösuhteisen työelämän ulkopuolelle jääminen, ovat yhteydet erilaisia kuin edellisessä vaihtoehdossa. Nyt keskeisiä ovat hoito- ja kuntoutusyhteydet sekä kolmannen sektorin aktiviteetit. Myös eläkeviranomaiset voivat tulla kysymykseen. Kyse on yksilön hyvinvoinnista ja toimintakykyisyydestä.



Kunnissa tarvitaan vaikean työttömyyden tilanteissa sekä työllisyyspoliittista strategiaa ja siihen liittyvää yhteistyöverkostoa että sosiaali- ja hyvinvointipoliittista strategiaa ja sen mukaista yhteistyö- ja palveluverkostoa. Parhaassa tapauksessa nämä *koordinoituvat* suunnittelullisesti ja toiminnallisesti *yhteen*. Kunta on siinä mielessä erikoisessa asemassa, että sen on varauduttava tukemaan niin vaikeasti työllistyvien kuntalaisten työllisyys- kuin hyvinvointipoliittisia valmiuksia ja palveluyhteyksiä. Työllisyyspoliittisissa toimissa olennaista on työ- ja elinkeinohallinnon toimien *vastaantulo ja hyvä kytkentä* kuntouttavissa palveluissa olleisiin työttömiin asiakkaisiin. Kyse on rakentavan yhteistyön tekemisestä niin, että esimerkiksi TEM:n segmenttoimat etuusasiakkaat voivat kuntoutumisen jälkeen oikeasti päästä työllisyyspoliittisten toimien piiriin. Kunta- ja valtiotoimijoiden on järkevää pyrkiä hoitamaan vaikean työttömyyden kysymystä *yhteisvastuullisesti*. Jos lainsäädäntö muodostuu esteeksi, sitä pitäisi joustavoittaa.

Jokaisen pitkään työttömän olleen ihmisen tilanne on tulosta hänen henkilö- ja elämänhistoriastaan, joten ratkaisuja on haettava yksilöllisesti. Työttömiä asiakkaita ei voida massoina/segmentteinä käsitellä tai siirtää järjestelmästä toiseen. Päinvastoin järjestelmillä tulee olla valmiuksia vastaanottaa sektorilta toiselle siirtyviä yksilöitä. Järjestelmien väliset rajat eivät voi modernissa hyvinvointipalvelussa muodostua itsetarkoitukseksi. Usein työstä syrjäytyminen tapahtuu ajan kanssa ja niin myös työhön paluun prosessi voi olla pitkä ja monivaiheinen. Palautumisessa tarvitaan tuen ilmapiiriä, kaikkien osapuolten neuvottelutaitoa ja näkymää mihin tähdätä. Aina kun prosessissa saavutetaan myönteinen etappitulos, ollaan pieneltä osin pysäyttämässä eriarvoistumisen ja väestöryhmien välisen polarisoitumisen etenemistä – ja se on merkittävää.



## Kirjallisuusviitteet

- Aktiivinen sosiaalipolitiikka – työryhmän muistio (1999) Sosiaali- ja terveysministeriö: Työryhmämuistioita 1999/20. Helsinki
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindquist, Tuija & Parpo, Antti (2004) Työtömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta – lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes, Tutkimuksia 141, Saarijärvi.
- Ala-Kauhaluoma, Mika & Parpo, Antti (2002) Kuntouttavan työtoiminnan lain toimeenpano. Sosiaali- ja työhallinnon näkökulma. Stakes, Työpapereita 3.
- Dean, Hartley (2003) Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Jnl. Soc. Pol.*, 32, 3, 441-459.
- Hørnemann Møller, Iver & Lind, Jens & Hansen, Henning (2008) Aktivering – disciplinerende til arbejde. Leo-serien 34. CASA. Elektronisk udgave.
- Findikaattori-indikaattoripalvelu. Vaikeasti työllistyvät. <http://www.findikaattori.fi>
- Karjalainen, Jarno & Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 38/2010. Helsinki.
- Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi & Pasuri, Auvo & Seppälä, Anja (2008) Mitä on aktiivinen sosiaalipolitiikka kunnassa? Näköalapaikkana työvoiman palvelukeskukset. Stakes, Raportteja 20/2008. Helsinki.
- Karjalainen, Vappu (2011a) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä? Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Helsinki. ss. 227-248.
- Karjalainen, Vappu (2011b) Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kysymys. Teoksessa Aila Järvikoski & Jari Lindh & Asko Suikkanen (toim.) Kuntoutus muutoksessa. ss. 73-88.
- Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Stakes, Research Reports 177. Jyväskylä.
- Klem, Simo (2011) vammaisten henkilöiden asema välityömarkkinoilla. Loppuraportti. Askel- hanke. Vates-säätiö. Helsinki.
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977).
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001).
- Lehto, Markku (2011) Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2011:5.
- Lindsey, Colin & Mc Quaid, Ronald & Dutton, Matthew (2007) New approaches to employability in the UK: combining ‘human capital development’ and ‘work first’ strategies? *Jnl Soc. Pol.*, 36, 4, 539-560.
- Oksman, Ilkka (2011) Sosiaalisen työllistämisen nykytila ja kehittämisen tarpeet. Helsingin kaupunki, Sosiaalivirasto. Askel- hanke.
- Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011. Helsinki.
- Pitkäaikaistyöttömyyden hoitamisesta työvoimavarojen turvaamiseen. Rakennetyöttömyyttä koskevat kehittämislinjaukset (2011). TEM/Raportteja 13. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia 22.6.2011.
- Saikku, Peppi (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja –palvelut siirtymätyömarkkinoilla. THL, Raportti 22. Helsinki.
- Saikku, Peppi & Sinervo, Leini (2010) Työttömien terveyspalvelujen juurrutus. Valtakunnallisen PTT-hankkeen kokemuksia, arviointitutkimuksen tuloksia ja kansallisia suosituksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 42/2010. Helsinki.
- Selvitys asiakastiedoista pitkäaikaistyöttömien työllisyyden tukemisessa, kotoutumisen edistämisessä, puolison elatusavun vahvistamisessa ja lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanosovittelussa. Sisältömääritykset. Anu Jäppinen. Sosiaalialan tietoteknologiahanke 7.6.2011.
- Sosiaalihuoltolaki (710/1982).
- Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi

- (2009). Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62. Helsinki.
- Terävä, Eeva & Virtanen, Pertti & Uusikylä, Petri & Köppä, Lassi (2011) Vaikeasti työllistyvien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 23/2011. Helsinki.
- Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet.  
<http://www.sotkanet.fi>
- Tilastotietokanta Kelasto.  
<http://www.kela.fi/kelasto>
- Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi (2011). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4.
- Työllisyyskertomus vuodelta 2008. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 18/2009.
- Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveystalvet (2011). Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja, Työllisyys- ja yrittäjyysosasto, Työryhmän raportti 1.3.2011. Helsinki.
- van Berkel, Rik & de Graaf, Willibrord and Sirovatka, Tomas (eds.) (2011) The governance of active welfare states in Europe. Palgrave Macmillan, RECOWE.
- von Hertzen-Oosi, Nina & Vaitinen, Elina & Ruoppila, Sampo & Virtanen, Petri (2010) Kolmannen sektorin työ- ja elinkeinohallinnolle tuottamien palveluiden ja järjestettyjen työtilaisuuksien vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 13/2010. Helsinki.

## Liitteet

Liite 1. Kuntouttavan työtoiminnan aikana asiakkaille järjestettäviä palveluja kuntatyypeittäin (mainintojen useus, n=67).

	Yksi kunta (n=51)	Kuntayhtymä/kuntaliitos (n=8)	TYP:n piirissä olevat kunnat (n=8)	Kaikki yhteensä (n=67)
Terveystarkastus	69 % (35)	75 % (6)	100 % (8)	73 % (49)
Hoito/kuntoutus perusterveydenhuollossa	43 % (22)	38 % (3)	75% (6)	46 % (31)
Päihdehoito/-kuntoutus/korvaushoito	67 % (34)	63 % (5)	75% (6)	67 % (45)
Mielenterveyshoito/-kuntoutus	63 % (32)	50 % (4)	63 % (5)	61 % (41)
Työ- ja toimintakyvyn arvio kunnan hankkimana/järjestämänä	29 % (15)	13 % (1)	25 % (2)	27 % (18)
Työ- ja toimintakyvyn arvio työ- ja elinkeinohallinnon hankkimana/järjestämänä	59 % (30)	50 % (4)	88 % (7)	61 % (41)
Työ- ja toimintakyvyn arvio Kelan hankkimana/järjestämänä	27 % (14)	13 % (1)	38 % (3)	27 % (18)
Työvalmennus- tai muut tukihenkilöpalvelut	45 % (23)	38 % (3)	50 % (4)	45 % (30)
Ryhmätoiminnot (esim. liikuntaryhmät)	47 % (24)	25 % (2)	88 % (7)	49 % (33)
Perhepalvelut (lastensuojelu ym.)	27 % (14)	25 % (2)	38 % (3)	28 % (19)
Asumispalvelut	25 % (13)	13 % (1)	50 % (4)	27 % (18)
Velkaselvittely/velkaneuvonta	51 % (26)	63 % (5)	88 % (7)	57 % (38)
Muu palvelu	18 % (9)	25 % (2)	38 % (3)	21 % (14)
Ei järjestetä mitään	2 % (1)	0 %	0 %	1 % (1)
Kaikki yhteensä	51	8	8	67